

ASUNTO: CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 773/2014, DE 12 DE SEPTIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBAN DIVERSAS NORMAS REGULADORAS DEL TRASVASE POR EL ACUEDUCTO TAJO-SEGURA

A LA DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA

En Murcia, a 2 de mayo de 2024

D. ALFONSO GALVEZ CARAVACA....., con DNI ..27486056K....., en mi condición de Presidente del ASAJA REGIÓN DE MURCIA.....con CIF ..G30072854.....domicilio a efectos de notificación en C/ PARPALLOTA, 13 CP 30007 (MURCIA)

EXPONGO

I.- Que de conformidad con lo previsto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se ha sometido a consulta pública previa un documento en el *“se detallan de forma inicial los aspectos correspondientes al proyecto de Real Decreto que este Ministerio tiene intención de tramitar para modificar el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura.”*

II.- Que mediante el presente escrito y dentro del periodo otorgado para realizar las observaciones o manifestar las opiniones que se consideren oportunas, se viene a formular las siguientes

APORTACIONES

1.- El art. 26.2 de la Ley 50/1997 de Gobierno regula la consulta previa y establece:

“2. Se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.

*b) **La necesidad y oportunidad de su aprobación.***

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”.

Según se dice en el texto sometido a consulta, la finalidad de la norma es la modificación parcial del Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase, añadiéndose que la necesidad y oportunidad de su aprobación deriva de la disposición final segunda del Real Decreto 35/2023 que aprueba la revisión de los planes hidrológicos.

Pues bien, aceptando que la oportunidad y necesidad de modificar el Real Decreto 773/2014 derive de la citada disposición final segunda, por lo que se dirá resulta prematuro abordar esta reforma.

2.- En el recurso contencioso-administrativo núm. 451/2023 interpuesto por el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura (en adelante SCRATS) ante el Tribunal Supremo contra el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo aprobado por el *“Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española*

de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro” (BOE nº 35 de 10 de febrero de 2023), **se ha solicitado expresamente la suspensión cautelar de la citada disposición final segunda.**

Debe constar a la Administración General del Estado, que es parte en el citado contencioso, que esta solicitud de tutela cautelar aún no se ha resuelto. Y, por tanto, y de acuerdo con la doctrina constitucional, su eficacia o, en otras palabras, **su fuerza de obligar está suspendida hasta que exista un pronunciamiento jurisdiccional.**

En palabras del Tribunal Constitucional en su sentencia núm. 78/1996, de 20 de mayo (FJ 3):

“El Derecho a la tutela se satisface, pues, facilitando que la ejecutividad pueda ser sometida a la decisión de un Tribunal y que éste, con la información y contradicción que resulte menester, resuelva sobre la suspensión (STC 66/1984). Si, pues, hemos declarado que la tutela se satisface así, es lógico entender que mientras se toma aquella decisión no pueda impedirse ejecutando el acto, con lo cual la Administración se habría convertido en Juez. Los obstáculos insalvables a esta fiscalización lesionan, por tanto, el derecho a la tutela judicial y justifican que, desde el art. 24.1 CE, se reinterpreten los preceptos aplicables como también dijo la STC 66/1984.”

Doctrina reiterada por el TC con posterioridad y hasta a fecha de hoy, como lo demuestra su STC 19/2023:

“Este tribunal tiene declarado que la ejecutividad de los actos de las administraciones públicas encuentra justificación en el principio de eficacia (art. 103.1 CE) y que no puede estimarse, en términos generales y abstractos, como incompatible con el art. 24.1 CE, si bien “de este mismo derecho fundamental deriva la potestad jurisdiccional para adoptar medidas cautelares y suspender la

ejecución por los motivos que la ley señala”, ya que “la fiscalización plena, sin inmunidades de poder, de la actuación administrativa impuesta por el art. 106.1 CE comporta que el control judicial se extienda también al carácter inmediatamente ejecutivo de sus actos” (por todas, STC [78/1996](#), de 20 de mayo, FJ 3, con ulteriores referencias). El derecho a la tutela judicial efectiva “se satisface, pues, facilitando que la ejecutividad pueda ser sometida a la decisión de un tribunal y que este, con la información y contradicción que resulte menester, resuelva sobre la suspensión” (STC [66/1984](#), de 6 de junio, FJ 3”).

Este auténtico derecho fundamental a la tutela cautelar ha sido también reconocido desde hace ya tiempo por el propio Tribunal Supremo que en su sentencia 199/1998, de 13 de octubre ya declaraba que:

“Si los particulares acuden ante (los Tribunales) para impugnar los actos de la Administración y, en su caso, para que decidan sobre la ejecutividad o suspensión de los mismos, el derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva garantizado en el art. 24.1 implica que los órganos judiciales se deban pronunciar sobre ambos aspectos, con independencia del sentido concreto de la decisión”.

Siendo, especialmente relevante respecto al contenido de la tutela cautelar el Auto del mismo Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2016, cuyo fundamento jurídico Tercero reproducimos en su integridad a continuación:

*“**TERCERO.-** Como ha puesto de manifiesto **una constante jurisprudencia** la función que cumple la justicia cautelar es la de evitar que el lapso de tiempo que transcurra hasta que recae un pronunciamiento judicial firme, conlleve la pérdida de la finalidad del proceso. Se pretende, pues, asegurar la eficacia de la resolución que ponga fin al proceso, evitando la pérdida de la finalidad legítima del proceso.*

El sistema cautelar representa un instrumento adecuado para la prestación de la tutela jurisdiccional, haciendo posible que la prerrogativa de la ejecutividad de los actos administrativos ceda ante las exigencias constitucionales cuando concurren

determinadas circunstancias, evitando una merma en la efectividad de la tutela judicial mediante la adopción por parte de los jueces de las medidas imprescindibles para asegurar, en su caso, la eficacia del pronunciamiento futuro que pueda recaer, se trata de evitar que el futuro fallo favorable devenga inútil por la producción previa de situaciones irreversibles y contrarias al derecho.

Así, el derecho a la tutela judicial se satisface cuando, **antes de la ejecución**, se permite someter a la decisión de un tribunal la ejecutividad, para que este resuelva sobre la suspensión. Y que, por tanto, se vulnera ese derecho fundamental, no cuando se dictan actos que gozan de ejecutividad, sino cuando, en relación a los mismos, se inician actos materiales de ejecución, sin ofrecer al interesado la posibilidad de instar la suspensión de esa ejecutividad.

No se exige, para que se cumpla con el principio de tutela judicial efectiva, que un órgano judicial se pronuncie sobre el fondo de si procede o no la ejecución administrativa, sino que se pronuncie, al menos cautelarmente, antes de que se proceda a la ejecución forzosa, **evitando así que cuando se pronuncie el juez sobre dicha medida cautelar ya se haya consumado la ejecución del acto.**
(...)

Ciertamente, si el derecho a la tutela judicial efectiva se satisface, según la **doctrina reiterada del Tribunal Constitucional** "facilitando que la ejecutividad pueda ser sometida a la decisión de un Tribunal y que éste, con la información y contradicción que resulta menester, resuelva sobre la suspensión" (STC 66/1984, de 6 de junio), significa en primer lugar, **que mientras los jueces y tribunales resuelven sobre una demanda de tutela cautelar en un recurso contencioso administrativo no puede la Administración ejecutar el acto cuya legalidad se cuestiona**, pues tal proceder estaría impidiendo al órgano judicial pronunciarse de manera efectiva sobre la tutela cautelar.

La Administración, por tanto, no puede ejecutar un acto administrativo que ha sido recurrido por el interesado y se ha solicitado la adopción de medidas cautelares.

No supone, en consecuencia, que la prerrogativa de autotutela no siga siendo una característica del acto administrativo, que lo es. Sucede que únicamente cuando se cuestiona la legalidad del acto administrativo y la procedencia de su ejecución

inmediata -mediante la correspondiente petición de tutela cautelar- debe permitirse que el órgano judicial conozca y se pronuncie sobre la procedencia o no de la ejecución del acto administrativo impugnado.

Dicho de otra forma, durante el tiempo que media entre la formulación de la solicitud de la medida cautelar y su adopción ¿puede la Administración ejecutar el acto administrativo recurrido?

Esta cuestión ha sido resuelta, así STC 78/1996, de 20 de mayo, por la doctrina constitucional al estimar un recurso de amparo interpuesto contra la ejecución por la Administración de una sanción, a pesar de que la misma había sido recurrida en vía contencioso-administrativa con solicitud cautelar.

Es lógico entender que mientras se toma aquella decisión sobre la suspensión, no pueda impedirse ejecutando el acto, con lo cual la Administración se habría convertido en Juez.

*Así es, también más allá del ámbito estrictamente sancionador, si la Administración ejecuta el acto administrativo impugnado durante ese período de tiempo que media desde la solicitud de las medidas a la decisión cautelar judicial, estaría el órgano administrativo resolviendo sobre la medida instada, al menos por la vía de los hechos consumados, hurtando tal competencia al órgano judicial, **lo que determinaría la vulneración de la tutela judicial efectiva.***

Así pues, en aplicación de la doctrina constitucional y jurisprudencial citada, **estando pendiente de resolver la pieza de medidas cautelares, la eficacia de la disposición final segunda está suspendida y por tanto aún no debe ejecutarse**, so pena de vulnerar de forma grave y flagrante un derecho fundamental.

3.- No parece tampoco posible reformar ahora las normas de explotación porque muy difícilmente podrá alcanzarse el objetivo del proyecto de Real Decreto que, según se dice expresamente en el documento publicado, es:

*“adaptar las normas de explotación establecidas en el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura **a las previsiones de los planes hidrológicos aprobados para el periodo 2023-2027** y con la limitación de afectar, únicamente, a aquellos aspectos que pueden ser modificados a través del desarrollo reglamentario.”*

La citada disposición se introdujo en el Real Decreto aprobatorio de los planes, para dar cumplimiento al Dictamen del Consejo de Estado que exigía que se establecieran las disposiciones pertinentes para coordinar los planes hidrológicos del Tajo y del Segura, ya que, como es sabido, resultaban contradictorios entre ellos. La parte normativa del plan del Segura asigna para el regadío una aportación media para el horizonte 2027 de 197 hm³/año, aunque la asignación establecida por el plan es de 421 hm³/año (Apéndice 1 de la parte normativa). Frente a esto, el Plan del Tajo fija un régimen de caudales ecológicos mínimos para las masas de agua de la categoría río de la cabecera del eje del Tajo cuyo cumplimiento imposibilitará incluso la asignación media del Segura (Apéndice 5.1 de su parte normativa).

La finalidad de esta disposición, como literalmente se dice, es ajustar el Real Decreto 773/2014 **a las previsiones de los planes hidrológicos aprobados por este real decreto**. Esto es, también a las previsiones de las asignaciones de agua del trasvase previstas por el Plan Hidrológico del Segura.

Esta operación de coordinación entre los ámbitos de dos planes hidrológicos no es sencilla ya que, como también es conocido, **los caudales ecológicos se han fijado en la demarcación del Tajo sin analizar previamente su impacto en las demandas de las cuencas receptoras como tampoco se han contemplado los beneficios ambientales esperados a raíz de su implantación**, al haberse eludido el preceptivo proceso de concertación. Esta grave irregularidad, cometida en la adopción de los caudales ecológicos del Tajo, no obsta a que cualquier intento de reforma de las reglas de explotación

deba partir del dato de la afección de los caudales ecológicos a las reservas en los embalses de regulación y, con ello, a la disponibilidad de agua trasvasable.

Sin estos datos, la reforma de las normas de explotación adolecerá de transparencia y resultará un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria.

En definitiva, si la consulta previa, conforme se dice en el texto que se ha publicado, sirve para que “*se detallen de forma inicial*” los aspectos correspondientes al proyecto, esta no puede llevarse a cabo mientras falte información tan relevante.

Por lo expuesto,

SOLICITO que tenga por presentadas estas alegaciones en la consulta pública previa a la aprobación del “*proyecto de real decreto por el que se modifica el Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura*”, sean tomadas en consideración y, en su virtud, se suspenda el proceso de reforma de las reglas de explotación hasta que el Tribunal Supremo se pronuncie sobre la legalidad de los caudales ecológicos fijados para las masas de agua superficial de categoría río de la cabecera del eje del Tajo y se conozca el impacto de estos caudales en las reservas trasvasables o, como mínimo, hasta que el Tribunal Supremo resuelva la solicitud de medidas cautelares formulada por el SCRATS en el recurso contencioso-administrativo núm. 451/2023 interpuesto contra el Plan hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo, aprobado por el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, en el que de forma expresa se ha solicitado la suspensión de la ejecutividad de la Disposición final segunda de dicho Real Decreto.

En Murcia, a 30 de abril de 2024

D. ALFONSO GALVEZ CARAVACA