



Artículos Originales || Recibido: 14/11/2025 || Aceptado: 04/12/2025

Control jurídico de la prohibición de regresión en materia ambiental

Legal oversight of the non-regression principle in environmental law

Antonio Alonso Clemente  0000-0002-6988-687X

Letrado – Jefe de Área de los Servicios Contenciosos de la Junta de Extremadura

Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Extremadura, España.

antonioalonso@unex.es

In memoriam † Felipe A. Jover Lorente, amigo y maestro inolvidable.

Resumen

El principio de no regresión ambiental, surgido en la doctrina y la jurisprudencia y plasmado posteriormente en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, se concreta en materia de aguas a través del principio de no deterioro. Las excepciones a la aplicación estricta de este principio están sujetas a control jurídico, bajo las premisas del control de proporcionalidad, pero en el mismo es necesario tomar en consideración los aspectos técnicos y también consideraciones de política ambiental.

Palabras clave: Principio de no regresión; Derecho ambiental; Control de proporcionalidad; Política hídrica.

Abstract

The principle of environmental non-regression, which emerged from legal doctrine and case law and was subsequently enshrined in Law 7/2021, of May 20, on Climate Change and Energy Transition, is specified in the field of water management through the principle of non-deterioration. Exceptions to the strict application of this principle are subject to judicial review, under the premises of proportionality control, in which it is necessary to take into account both technical aspects and environmental policy considerations.

Keywords: Non-regression principle; Environmental law; Proportionality review; Water policy.

Sumario

1. Concepto y naturaleza jurídica
2. Valor jurídico
3. Marco normativo del principio de no deterioro.
4. Concepto de deterioro
5. Control de medidas regresivas
6. VII. Bibliografía

I. Concepto y naturaleza jurídica

El presente artículo se preparó en el marco de la mesa redonda “*Desafíos en materia de Derecho Agrario*”, de las jornadas celebradas por la Asociación de Magistrados Especialistas de lo Contencioso Administrativo en Cáceres. La elección de la temática se hizo en razón de la intensa dependencia del sector agropecuario del recurso agua. Un bien escaso y en riesgo de deterioro, que obliga a valorar las nuevas actuaciones desde el punto de vista de la sostenibilidad del recurso. El factor ambiental se encuentra presente en el sector jurídico del Derecho Agrario, como destaca la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, núm. 1425/2020, de 29 de octubre (núm. Rec. 4466/2019; ponente: Huet de Sande; ECLI:ES:TS:2020:3710):

“... este Plan Espacial de Ordenación de las zonas de regadío ubicadas al norte de la Corona Forestal de Doñana aprobado en 2014, al que se remite el Plan Hidrológico del Guadalquivir de 2016, según reza su preámbulo, había iniciado su tramitación en el año 2007, y se elabora en desarrollo del Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana aprobado por Decreto 341/2003, de 9 de diciembre, para compatibilizar el desarrollo de ese territorio, agrícola y turístico, con la protección de sus excepcionales valores naturales y el uso racional del agua, siendo su objetivo principal establecer un equilibrio entre el desarrollo de la actividad agrícola en el entorno de Doñana, y las consecuencias de esta actividad en el medio ambiente y, fundamentalmente, en las aguas subterráneas que inciden en el Espacio Natural. Y es la incompatibilidad con este plan la que, en definitiva, fundamenta la denegación del aprovechamiento pretendido” (Fundamento quinto).

En ese marco compartido entre el Derecho Ambiental y el Derecho Agrario queremos centrar este trabajo en el análisis del principio de no regresión, pero focalizado en materia de aguas. Y la primera tarea que se nos presenta es indagar en el concepto y naturaleza del principio jurídico.

Definir el principio de no regresión (o de no deterioro de las masas de agua) resulta tan complicado como definir el medioambiente. El Tribunal Constitucional ofrece una visión compleja, pluridimensional, interdisciplinar y dinámica de este último concepto. En la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995¹, el Alto Tribunal define el medio ambiente como un entramado complejo de relaciones entre elementos naturales y humanos, cuya interconexión les da un significado trascendente: “*El medio ambiente es la asociación de elementos cuyas relaciones mutuas determinan el ámbito y las condiciones de vida, reales o ideales, de las personas y de las sociedades*” (Fundamento jurídico sexto de la sentencia citada). Un concepto que orienta hacia la idea de protección y conservación:

1. Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio. BOE núm. 181 de 31 de julio de 1995 (ECLI:ES:TC:1995:102).

“[e]l medio ambiente, tal y como ha sido descrito, es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si éste no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas. ... Diagnosticada como grave, además, la amenaza que suponen tales agresiones y frente al reto que implica, la reacción ha provocado inmediatamente una simétrica actitud defensiva que en todos los planos jurídicos constitucional, europeo y universal se identifica con la palabra “protección”, sustrato de una función cuya finalidad primera ha de ser la “conservación” de lo existente, pero con una vertiente dinámica tendente al “mejoramiento”, ambas contempladas en el texto constitucional (art. 45.2 CE), como también en el Acta Única Europea (art. 130 R) y en las Declaraciones de Estocolmo y de Río” (Fundamento séptimo).

Ese complejo entramado entre el hombre y los recursos naturales que late en el texto constitucional impregna todos los principios ambientales. También el principio de no deterioro, en el que confluye una triple componente, técnica, política y jurídica (Álvarez Carreño, 2006), dado que es necesario partir de estudios técnicos, tomar decisiones políticas en relación con los objetivos que se quiere y se pueden alcanzar y aquéllas tienen incidencia en la esfera jurídica de los particulares. Porque la protección del medio ambiente se mueve en las relaciones entre el hombre y su entorno.

Lozano Cutanda (2010) define los principios ambientales como *“expresivos de una pauta de comportamiento exigible a todos los miembros de la comunidad internacional y en relación a todos los aspectos atinentes a la protección del medio ambiente”*. En su mayoría, estos principios han surgido en el ámbito internacional, fruto de las relaciones entre los Estados. Muchos de ellos comenzaron a evidenciarse en cumbres internacionales². El caso del principio de no regresión, en concreto, fue puesto de manifiesto en la Cumbre Río + 20³, aunque previamente había sido formulado por la doctrina. En esta conferencia internacional se aprobó un proyecto de recomendación acerca del principio de no regresión. En concreto, se proponía la proclamación oficial en la declaración final que *“para evitar cualquier retroceso en la protección del medio ambiente, los Estados deben, en aras del interés común de la humanidad, reconocer y consagrar el Principio de No Regresión”*.

Muchos de los principios ambientales surgidos como soft law, han sido plasmados en tratados o normas internacionales o internas de los Estados y se han convertido en fuente del derecho. Es el caso del principio de no regresión y del principio de no deterioro (concreción del anterior en relación con las masas de agua), que han sido contemplados expresamente en la legislación de la Unión Europea y en la interna española, como más tarde referiremos.

2. Fundamentalmente, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, adoptada el 16 de junio de 1972, y la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada el 14 de junio de 1992.

3. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, 20 a 22 de junio de 2012, Río de Janeiro.

En línea con la proclamación pretendida en 2012, López Ramón (2011) describe que el principio de no regresión *“es una derivación del principio de desarrollo sostenible, que impone un progreso solidario con las generaciones futuras, solidaridad que implica no retroceder nunca en las medidas de protección del medio ambiente”*. Se trata pues de un límite al poder normativo (legislativo y reglamentario) que impide establecer una nueva regulación que derogue o reduzca el nivel de protección consolidado.

En realidad, el principio de no regresión hace referencia al mantenimiento de una situación jurídica dada en relación con determinados derechos, impidiendo el retroceso a situaciones previas menos favorables para los mismos. Se trata además de un principio que ha sido aplicado antes en el ámbito de los derechos fundamentales y también los derechos económicos y sociales⁴, basándose en las teorías sobre la intangibilidad e irreversibilidad (González Sanfiel, 2022). Cualquier progreso en la protección de un derecho constituye una palanca de impulso para el progreso permanente al impedirse el retroceso.

Así ha sido configurado el principio de no regresión en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética⁵, que lo recoge, entre otros principios ambientales, en el artículo 2.l]. No se incorporó finalmente la definición del principio en el articulado de la norma, como proponía el Consejo de Estado en el Dictamen⁶ sobre el Anteproyecto de Ley⁷, pero sí se plasmó en la exposición de motivos:

“Es necesario fijar, en el marco de la ley, objetivos de reducción de emisiones para el año 2030 y 2050 ofreciendo previsibilidad para orientar las decisiones de inversión y de regulación en la materia. Los objetivos cuantificados buscan favorecer la predictibilidad y las señales económicas adecuadas, recogiendo el principio de no regresión en los objetivos marcados. Desde el punto de vista medioambiental, este principio de no regresión se define como aquel en virtud del cual la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica

4. Vid. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 20 de abril de 2021 (Asunto C-896/19, Repubblika; caso C-83/19, Asociatia; caso C-791/19, Comisión/Polonia; ECLI:EU:C:2021:311): *“...Por tanto, un Estado miembro no puede modificar su legislación de modo que se dé lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho”*.

5. La evolución del principio de no regresión desde *lex non scripta* ha sido resaltado por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso administrativo, Sección 5ª, núm. 62/2024, de 17 de enero (recurso de casación núm.: 2859/2022; ponente Excm. Sra. D.ª Ángeles Huet De Sande; ECLI:ES:TS:2024:168): *“Como decíamos en esta sentencia, si el principio de no regresión era hasta el momento, en palabras de la STC 233/2015, «hoy por hoy a lo sumo una lex non scripta», que en nuestro ordenamiento había sido objeto de construcción exclusivamente jurisprudencial, tanto por el Tribunal Supremo como por el Tribunal Constitucional en los términos que allí se describían, actualmente tiene ya un reconocimiento expreso en nuestro derecho positivo en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que en su art. 2 recoge entre sus principios rectores el de no regresión, definiéndolo en su exposición de motivos, apartado III, en la que se afirma, a modo de síntesis o compendio de los pronunciamientos jurisprudenciales referidos...”*

6. Dictamen 204/2020, de 12 de marzo de 2020.

7. Así lo había pedido también en el Congreso el Grupo Parlamentario Vasco mediante la enmienda de modificación núm. 315.

jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado un juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental.”

Como puede apreciarse, no se prohíbe el retroceso de manera absoluta, pues existen otros valores constitucionales que pueden condicionar la aplicación de dicho principio. La definición legal del principio, aunque no fija parámetros de control que evidencien el alcance concreto del mismo, reconoce explícitamente su carácter relativo, obligando a ponderar todos los intereses –constitucionalmente legítimos– en juego. Porque una aplicación del principio de carácter absoluto, impidiendo cualquier modificación legislativa posterior, vulneraría el principio constitucional de pluralismo político y democrático (Parejo Alfonso, 2000).

Admite excepciones–sometidas a un rigor de motivación exigente–, que tienen anclaje no solo en los aspectos jurídicos del principio, sino también de la coyuntura socioeconómica y la disponibilidad de nuevas tecnologías (Amaya Arias, 2016). Empero, en los casos en que se pretenda excepcionar el principio, se exige con carácter general una motivación reforzada y el cumplimiento de determinadas condiciones.

Por lo que respecta al objetivo de no deterioro de las masas de agua, en torno al cual centramos este estudio, ya hemos anticipado que supone una concreción normativa del principio de no regresión en materia ambiental (Embid Irujo, 2017) (Amaya Arias Á. M., 2015a), circunscrita al ámbito material concreto de las aguas. Se concreta el principio de no regresión ambiental en el principio de no deterioro de las aguas: prevenir o evitar el deterioro de las masas de agua superficiales y subterráneas, respectivamente, se señala en los apartados a) y b) del artículo 4.1 de la Directiva Marco 2000/60/CE.

Se trata, en opinión de Amaya (2015b), de una herramienta jurídica que impide la disminución injustificada del buen estado de las aguas que encuentra su fundamento en el principio de no regresión. Alcanzado un nivel adecuado en el estado de una masa de agua, queda prohibido retornar a un estado de menor calidad, salvo que concurra una excepción especialmente cualificada.

No obstante, el primer paso para aprehender el verdadero sentido del principio de no deterioro exige un análisis minucioso de lo que se entiende por deterioro en el contexto de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas⁸, aspecto que revisaremos bajo la luz de la jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Pero antes resulta

8. La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 fue traspuesta en España mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que

imperativo diseccionar la regulación de los objetivos específicos que la Directiva establece para las diversas masas de agua y las excepciones totales o parciales a su consecución.

La norma parte de la premisa de que el agua no es un bien comercial y plantea una estrategia para proteger y defender este patrimonio, en el marco del objetivo general de la Unión Europea de conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, así como la utilización racional y prudente de los recursos naturales⁹. Engarza por ello también con el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *“En las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.”*

Concreta esa meta en el objetivo de alcanzar el buen estado ecológico de las aguas, que define en el artículo 2.21 como *“una expresión de la calidad de la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos asociados a las aguas superficiales”*. Y en los apartados 18 y 20 de ese mismo precepto delimita el buen estado para las aguas superficiales y las aguas subterráneas, respectivamente, por referencia a los indicadores de calidad biológicos, hidromorfológicos, químicos y fisicoquímicos establecidos en el Anexo V.

Sobre esta base de carácter general, el artículo 4 de la Directiva desglosa los objetivos que habrán de contemplarse en los programas de medidas especificados en los planes hidrológicos de cuenca, distinguiendo las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas. En torno a estos objetivos pivota la gestión sostenible del agua a largo plazo en la Unión Europea (Comisión Europea, 2017).

Para las aguas superficiales establece los siguientes objetivos específicos: i) *“aplicar las medidas para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial”*; ii) *“proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial [...] con objeto de alcanzar un buen estado”*; iii) *“proteger y mejorar todas las masas de agua artificiales y muy modificadas”*; y iv) *“reducir progresivamente la contaminación”*.

Para las aguas subterráneas, los objetivos son: i) *“evitar o limitar la entrada de contaminantes y evitar el deterioro de todas las masas de agua de esta clase”*; ii) *“proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua subterránea y garantizar un equilibrio*

incluye en el artículo 129 la modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

9. El artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que *“Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”*. Y el artículo 191, define como objetivos de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático. Todo ello con el fin de alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión.

entre la extracción y la alimentación de dichas aguas, con el objeto de alcanzar un buen estado de las aguas subterráneas”; y iii) “aplicar las medidas para invertir toda tendencia significativa y sostenida al aumento de la concentración de cualquier contaminante”.

Para las zonas protegidas, *“lograr el cumplimiento de todas las normas y objetivos a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, a menos que se especifique otra cosa en el acto legislativo comunitario en virtud del cual haya sido establecida cada una de las zonas protegidas”.*

Esta definición de objetivos se complementa con la plasmación de diversos principios que tienen como finalidad facilitar la consecución de aquéllos (Fanlo Loras, 2019)¹⁰, entre los que destacan el principio de no deterioro y el principio de mejora de los ecosistemas acuáticos, entre otros. Debemos reparar en que el artículo 4.1 de la Directiva 2000/60/CE establece dos objetivos diferenciados, aunque relacionados. Los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua (apartados a.ii] y b.i]) y, además, habrán de proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua con objeto de alcanzar un buen estado (apartados a.i] y b.ii]). Es decir, se contemplan de forma diferenciada un objetivo no deterioro y un objetivo de mejora.

La primera versión de la Directiva 2000/60 parecía conducir a entender que las masas de agua clasificadas en una clase superior a la de ‘buen estado’ podían degradarse hasta ser incluidas en esta última clase. Por esta razón, el Parlamento Europeo propuso una modificación que permitiera distinguir entre la obligación de lograr un buen estado y la de evitar el deterioro, insertando otro guion en el apartado 1 del artículo 4 de esta Directiva en el que se enunciara por separado, expresamente, la obligación de evitar el deterioro.

Esta dicotomía de objetivos ha sido puesta de manifiesto por el Tribunal de Justicia (Gran Sala) en Sentencia de 1 de julio de 2015 (Asunto C-461/13; ECLI:EU:C:2015:433) y en Sentencia de 28 de mayo de 2020 (Asunto C-535/18; ECLI:EU:C:2020:391)¹¹. En esta última constató que:

“44 Para el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), las autoridades públicas tienen que cumplir tanto con la obligación de evitar el deterioro del estado de las masas de agua como con la de mejorarlo. No obstante, en Derecho alemán

10. Fanlo Loras (2019) cita además entre los principios que rigen la protección de las aguas el de “uso sostenible del agua”, el de “reducción progresiva de vertidos de sustancias prioritarias”, el de “interrupción o supresión gradual de sustancias peligrosas prioritarias” y el de “reducción progresiva de la contaminación de las aguas subterráneas”.

11. El Tribunal Supremo también se ha referido a esta doble finalidad de los planes hidrológicos en la Sentencia de la Sala de lo contencioso administrativo núm. 1003/2019, de 8 de julio (Sección 5ª; recurso ordinario 4434/2016; ECLI:ES:TS:2019:2233), declarando que los planes hidrológicos son descriptivos de la situación de la cuenca, de una parte, y son planes de actuación en la medida en que persiguen el cumplimiento de los objetivos medioambientales, debiendo recoger cualquier actuación sobre el dominio público hidráulico.

dichas obligaciones no otorgan derechos subjetivos a los particulares que puedan verse afectados por las repercusiones de un proyecto relativo al agua: fijan objetivos de gestión del agua y simplemente sirven al interés público.”

En cualquier caso, no nos encontramos ante objetivos meramente programáticos, sino que tienen efectos vinculantes directos e inmediatos. Esto ha sido establecido de manera clara por el Tribunal de Justicia (Gran Sala) en Sentencia del de 1 de julio de 2015 (Asunto C-461/13; ECLI:EU:C:2015:433):

“43 Estos elementos refuerzan la interpretación según la cual el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 2000/60 no se limita a enunciar con una formulación programática meros objetivos de planificación hidrológica, sino que tiene efectos vinculantes, una vez determinado el estado ecológico de la masa de agua de que se trate, en cada etapa del procedimiento establecido por esa Directiva.

44 El régimen de excepciones previsto en el artículo 4, apartado 7, de la Directiva 2000/60, cuyos requisitos de aplicación han sido examinados por la demandada en el litigio principal pero no son objeto de las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, constituye también un elemento que refuerza la interpretación en virtud de la cual la prevención del deterioro del estado de las masas de agua reviste carácter vinculante.”

Y más recientemente en Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 5 de mayo de 2022 (Asunto C-525/20; ECLI:EU:C:2022:351):

“24. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 2000/60 no se limita a enunciar con una formulación programática meros objetivos de planificación hidrológica, sino que tiene efectos vinculantes, una vez determinado el estado ecológico de la masa de agua de que se trate, en cada etapa del procedimiento establecido por esa Directiva. Por tanto, esa disposición no contiene solo obligaciones de principio, sino que afecta también a proyectos concretos (véase, en ese sentido, la sentencia de 1 de julio de 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-461/13, EU:C:2015:433, apartados 43 y 47).”

Ambos principios tienen una doble finalidad (Guerrero Ron, 2020). Determinar, de una parte, el estado de cada masa de agua para definir su situación ambiental actual; de otra parte, establecer los objetivos y programar las actuaciones precisas para alcanzarlos, así como fijar las condiciones para evitar el deterioro.

No contiene la Directiva 2000/60 una definición del principio de no deterioro, aunque sí lo enuncia expresamente. Queda claro que tanto este principio como el objetivo de lograr una mejora los refiere al concepto de estado de las masas de agua (artículo 4, apartado 1, letra a)). Así lo confirma la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 1 de julio de 2015¹², considerando 41:

12. Asunto C-461/13, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesverwaltungsgericht (Alemania), mediante resolución de 11 de julio de 2013. ECLI:EU:C:2015:433.

“41. Tanto la obligación de mejora como la obligación de prevenir el deterioro del Estado de las masas de agua tienen como finalidad el logro de los objetivos cualitativos pretendidos por el legislador de la unión, a saber, la conservación o la regeneración de un buen estado, da un buen potencial ecológico y de un buen estado químico de las aguas superficiales”.

Y en los considerandos 35 y 51:

“35. El considerando 25 de esta Directiva confirma que deben fijarse objetivos medioambientales para garantizar el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas en toda la Unión y evitar el deterioro del estado de las aguas a nivel de la Unión”.

“51. En vista de todas las consideraciones anteriores, debe responder a las cuestiones perjudiciales primera y cuarta que el artículo cuatro, apartado uno, letra A, incisos i) a iii), e la Directiva 2000/60 ha de interpretarse en el sentido de que los estados miembros están obligados-Sin perjuicio de la posibilidad de que se concede una excepción-a denegar la autorización de un proyecto si este puede provocar el deterioro del estado de una masa de agua superficial o si pone en peligro el logro de un buen estado de las aguas superficiales o de un buen potencial ecológico y un buen estado químico de dichas aguas en la fecha prevista por esta Directiva”.

También tiene reflejo en las conclusiones presentadas por la abogada general Sra. Juliane Kokott (13 de octubre de 2011) en el asunto C-43/10.

Por tanto, el estado –actual– de una masa de agua constituye el aspecto crucial (el statu quo protegido) para determinar si nuevas actuaciones constituyen un retroceso ambiental y, por ello, vulneran el principio de no deterioro. La determinación del estado de una masa de agua se definirá conforme a los criterios previstos en el Anexo V de la Directiva Marco.

Para las aguas superficiales, el Anexo V establece que el estado vendrá determinado por la peor de las siguientes tres categorías:

- Estado ecológico: mide la calidad de los ecosistemas acuáticos, considerando:
 - * Elementos biológicos (flora y fauna)
 - * Elementos hidromorfológicos (estructura del cauce, régimen de caudales)
 - * Elementos físico - químicos (temperatura, oxígeno, nutrientes, etc.)
- Estado químico: se basa en el cumplimiento de normas de calidad ambiental para sustancias prioritarias. Si se supera algún umbral, el estado químico se considera “no bueno”.
- Estado global: es el resultado de combinar el estado ecológico y químico. Si uno de ellos no es “bueno”, el estado global tampoco lo será.

El estado de las aguas subterráneas se evalúa mediante dos componentes:

- Estado químico: se refiere a la concentración de contaminantes y su impacto en la salud humana y el medio ambiente.
- Estado cuantitativo: analiza si la extracción de agua afecta negativamente al equilibrio del acuífero y a los ecosistemas dependientes.

Atendiendo a estos criterios, corresponde a los planes hidrológicos de cuenca determinar el estado de las masas de agua. Queda por resolver en qué supuestos se produce una regresión en el estado de una masa de agua; tarea que no es fácil, atendida la definición técnicamente compleja del estado que se contiene en el anexo citado.

2. Valor jurídico

Existe un debate abierto acerca de si la previsión del artículo 45 de la Constitución constituye un derecho subjetivo o no. La doctrina mayoritaria parece inclinarse por una respuesta negativa, al estar catalogado por la propia Constitución como principio rector de la política social y económica. Y aun quienes lo consideran derecho subjetivo, reconocen que lo sería de carácter mediato, precisando que el legislador ha de determinar su contenido y alcance.

Pero, aunque así sea, los principios ambientales derivados del citado artículo constitucional no son meramente programáticos, sino que son vinculantes para los poderes públicos¹³. El texto constitucional tiene valor normativo y vinculante¹⁴. Por lo tanto, en la medida en que el principio de no regresión deriva del mandato enunciado en el artículo 45 de la Constitución, constituye un mandato vinculante para todos los poderes públicos. En su manifestación como principio de no deterioro, además, cuenta con el carácter vinculante que dimana tanto de la Directiva 2000/60, como de la normativa interna española (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, y Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica).

De entrada, parece que cuando la innovación del ordenamiento jurídico se produce a través de una norma con rango de ley, el contraste entre ambas normas no puede conducir a la declaración de inconstitucionalidad de la nueva porque el principio de no regresión ambiental no se encuentra plasmado en una ley que forme parte del canon de constitucionalidad.

13. La Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio (BOE núm. 181, de 31 de julio de 1995; ECLI:ES:TC:1995:102), declara en su fundamento jurídico 16º que “*El artículo 45 CE no es una norma meramente programática, sino que impone deberes concretos a los poderes públicos y reconoce derechos subjetivos que pueden ser protegidos judicialmente. La protección del medio ambiente, por tanto, no es sólo una exigencia ética o política, sino también jurídica, que forma parte del ordenamiento constitucional y que puede justificar la intervención del Estado en materias que, en principio, corresponderían a las Comunidades Autónomas.*”

14. (Lozano Cutanda, 2010)

En esta línea se pronuncia el Tribunal Constitucional en la Sentencia 233/2015, de 5 de noviembre (ECLI:ES:TC:2015:233)¹⁵:

“La exégesis de la obligación constitucional de defender y restaurar el medio ambiente o, dicho en otras palabras, la tarea de velar por la garantía del cumplimiento de las obligaciones que dimanen de este precepto constitucional se presenta siempre compleja cuando, como es el caso en este proceso, se alega regresión o involución de los estándares de protección medioambiental previamente establecidos en la esfera de la legislación ordinaria.

[...] Los recurrentes pretenden erigir el principio de no regresión ambiental (o cláusula stand still), que impediría que se rebajasen los estándares medioambientales vigentes, en canon de constitucionalidad. La invocación de este principio, que supone una extraña vinculación del legislador futuro al presente, debe ser desestimada, pues nunca ha sido reconocido como tal canon por la jurisprudencia constitucional, ni existe en ningún tratado internacional, y ni tan siquiera puede inferirse como norma consuetudinaria de Derecho internacional.

El recurso no razona con exactitud en qué texto normativo ha quedado positivado este principio. La vinculación que hace en este punto al art. 45 CE desfigura su dicción literal, puesto que el término «mejorar» se refiere a la calidad de vida, no al entorno. En cuanto al art. 37 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, no establece un derecho, sino que enuncia un principio que nunca podría servir como canon de constitucionalidad, según ha señalado el Tribunal Constitucional y se desprende del art. 52.5 de la propia Carta. El principio de no regresión tampoco se establece en ningún texto internacional, ni siquiera en ningún instrumento de soft law. Así lo avala la apelación a los gobiernos nacionales efectuada por el Congreso mundial de la naturaleza de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), celebrado en septiembre de 2012, que descarta que exista una norma internacional que establezca inequívocamente este principio.

El principio de no regresión no es pues canon válido de constitucionalidad, ...”

Pero ello no impide que dicho principio pueda servir de parámetro de control de manera indirecta. En alguna ocasión el Tribunal Constitucional ha valorado leyes desde la perspectiva del principio de no regresión ambiental al amparo de la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas¹⁶. En la Sentencia 132/2017, de 14 de noviembre¹⁷, concluye que

“No hay, en principio, impedimento alguno para proyectar la anterior idea de no regresión también sobre la acción del legislador autonómico, si bien debe tenerse en cuenta que se trata de un legislador que opera en el espacio previamente delimitado por el legislador bá-

15. BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2015; ECLI:ES:TC:2015:233.

16. En la exposición de motivos de la Ley 7/2021, se proclama también que “En el caso de los Estados descentralizados como España, este principio ordena también la interconexión interordinamental: ya no solo como proyección temporal entre normas anteriores y posteriores, sino en el juego de las bases de las normas ambientales, es decir, que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia puedan establecer niveles de protección más altos que la legislación básica estatal.” Lo que viene a asimilar con el principio de no regresión la posibilidad de que las Comunidades Autónomas fijen un nivel de protección mayor que el derivado de la legislación básica estatal (González Sanfiel, 2022).

17. BOE núm. 308, de 20 de diciembre de 2017; ECLI:ES:TC:2017:132.

sico estatal, de forma que sus opciones legislativas suelen estar ampliamente encuadradas y enmarcadas por el contenido de las bases estatales dictadas al amparo tanto de competencias sectoriales como transversales (STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5). En consecuencia, la capacidad del legislador autonómico para propiciar una patente degradación del medio ambiente en su territorio, sin vulnerar al mismo tiempo las bases estatales, es, tendencialmente, limitada, sin que pueda descartarse de antemano un eventual resultado de esa naturaleza”.

Aunque finalmente entendió en ese caso que no había vulneración de la norma estatal.

Un planteamiento similar lo encontramos en la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/2024, de 13 de febrero¹⁸, en la que se declara inconstitucional un precepto de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA), porque la protección ambiental que otorga la norma estatal no se ve asegurada por la autonómica, *“por cuanto no es suficiente la referencia legal a conceptos indeterminados, como la vinculación, tal como acabamos de exponer, o la proporcionalidad, respecto de la que el precepto no menciona criterio alguno”*.

Esta doctrina del Tribunal Constitucional que venimos comentando ha contribuido decisivamente a perfilar el valor jurídico del principio de no regresión ambiental. Establece en la Sentencia 233/2015, como principio de base, que el artículo 45 de la Constitución tiene carácter de principio rector de la política social y económica y no de derecho fundamental. Pero incardina el principio de no regresión en el núcleo del mandato de conservación y utilización racional de los recursos naturales enunciado en dicho precepto:

“En este contexto, el principio de no regresión del Derecho medioambiental (también conocido como cláusula stand-still) entronca con el propio fundamento originario de este sector del ordenamiento, y enuncia una estrategia sin duda plausible en orden a la conservación y utilización racional de los recursos naturales, que con distintas técnicas y denominaciones ha tenido ya recepción en algunas normas de carácter sectorial del Derecho internacional, europeo o nacional (STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 4) o en la jurisprudencia internacional o de los países de nuestro entorno, cuyo detalle no viene al caso porque se trata de referencias sectoriales que no afectan específicamente al dominio público marítimo-terrestre¹⁹.”

Más adelante, en la misma sentencia, concreta aún más esta afirmación:

“Así las cosas, el interrogante que debemos despejar es si cabe extraer directamente tal principio de los postulados recogidos en el art. 45 CE. Ciertamente, como ya advertimos en las citadas SSTC 149/1991 y 102/1995, las nociones de conservación, defensa y restauración del medio ambiente, explícitas en los apartados 1 y 2 de este precepto constitucional, comportan tanto la preservación de lo existente como una vertiente dinámica tendente a su mejoramien-

18. BOE núm. 72, de 22 de marzo de 2024; ECLI:ES:TC:2024:25

19. Sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015 (ECLI:ES:TC:2015:233).

to que, en lo que particularmente concierne a la protección del demanio marítimo-terrestre, obligan al legislador a asegurar el mantenimiento de su integridad física y jurídica, su uso público y sus valores paisajísticos. En particular, el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva. Esta dimensión inevitablemente evoca la idea de «no regresión»,...

Y lo califica de *lex non scripta*, como estrategia y como aspiración política:

“En la vocación de aplicación universal con la que dicho principio se enuncia, es hoy por hoy a lo sumo una *lex non scripta* en el Derecho internacional ambiental y, sin duda, constituye una formulación doctrinal avanzada que ya ha alumbrado una aspiración política de la que, por citar un documento significativo, se ha hecho eco la Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de septiembre de 2011, sobre la elaboración de una posición común de la UE ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, «Río+20» (apartado 97).”

Lo que para algunos parece conducir a negarle fuerza jurídica (González Sanfiel, 2022).

Sin embargo, de la formulación del principio que acaba construyendo, a nuestro parecer la conclusión es que el Tribunal Constitucional reconoce verdadero valor jurídico vinculante al principio de no regresión:

“En particular, el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva. Esta dimensión inevitablemente evoca la idea de «no regresión», aunque los conceptos que estamos aquí contrastando no admiten una identificación mecánica, pues es también de notar que el deber constitucional se proyecta sobre el medio físico, en tanto que el principio de no regresión se predica del ordenamiento jurídico.”

Esta diferenciación que introduce el Tribunal Constitucional en el último inciso lleva a concluir que, dado que las normas jurídicas no son intangibles, la regulación preexistente (el nivel de protección alcanzado) es uno más entre otros factores a tomar en consideración para determinar si conlleva una regresión ambiental. Y añade que:

“Ir más allá de esta noción requeriría, como premisa mínima, atribuir al derecho al medio ambiente un contenido intangible para el legislador. Esta construcción encuentra, en nuestro sistema constitucional, las dificultades intrínsecas a la propia extensión y abstracción de la noción de «medio ambiente», y a la ausencia de parámetros previos que contribuyan a la identificación del contenido de ese instituto jurídico. Ante tales dificultades, no se antoja casual que el principal reconocimiento de los derechos subjetivos en materia de medio am-

biente se haya plasmado, hasta el presente, en el Convenio de Aarhus a través de los llamados «derechos procedimentales» (información, participación y acceso a la Justicia).»

El matiz es muy importante; no puede confundirse el deber de conservar el medio ambiente con el deber de conservar la norma, porque *“la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia”*, y *“esta noción, consustancial al principio democrático, otorga al legislador un margen de configuración plenamente legítimo, amplio pero no ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución”*. Porque de la Constitución no se deriva *“una suerte de petrificación absoluta del ordenamiento jurídico-ambiental, que hurtaría al legislador estatal una esquirra de su soberanía esencial”*²⁰.

El límite del legislador deriva únicamente de los mandatos constitucionales, so pena de incurrir en arbitrariedad. Solo desde esta perspectiva, el respeto a la Constitución excluye la capacidad del legislador de modificación o derogación de una ley sin motivación de la causa (González Sanfiel, 2022).

En la Sentencia 132/2017, ya citada, recoge nuevamente la doctrina de la precedente y sintetiza los términos en que se debe producir el control. En primer lugar, ha de producirse un evento que active *“el escrutinio específico que deriva del artículo 45 CE”*, consistente en la adopción de medidas de tal entidad que supongan un *“patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de protección tuitiva”*.

La determinación de la existencia de ese patente retroceso solo puede alcanzarse en un recurso o cuestión de inconstitucionalidad *“tras una cuidadosa ponderación”* en la que, entre los factores a valorar, la regulación preexistente es solo uno más a tomar en consideración.

Y, si la conclusión es que se ha producido una regresión relevante, habrá de valorarse si la nueva regulación cuenta con una justificación objetiva, *“de acuerdo con el amplio elenco de finalidades constitucionalmente legítimas, sin entrar en consideraciones de oportunidad o bondad técnica, debiéndose declarar en caso contrario su inconstitucionalidad, por vulneración del artículo 45 CE.”*

Queda patente a la luz del último inciso del argumento, en cualquier caso, que el principio de no regresión se incardina en el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos que contiene el artículo 45 de la Constitución.

20. En la Sentencia 66/1986, de 23 de mayo (Boletín Oficial del Estado de 17 de junio de 1986; ECLI:ES:TC:1986:66) declaró el Tribunal Constitucional que el contenido de una ley es disponible para el legislador, pudiendo introducir los cambios que considere oportunos, dentro del marco de la Constitución (Fundamento jurídico 4º). Y en la Sentencia 116/2016, de 20 de junio (Boletín Oficial del Estado núm. 181, de 28 de julio de 2016; ECLI:ES:TC:2016:116) añadió que admitir lo contrario sería tanto como *“constreñir indebidamente la legítima opción del legislador de modificar, en todo o en parte, la regulación jurídica de una concreta materia o de un concreto sector del Ordenamiento...”*

No solo constriñe el principio de no regresión al legislador –en los estrictos términos marcados por el Tribunal Constitucional–, sino también el ejercicio de la potestad reglamentaria (sin las limitaciones derivadas del rango normativo) y la actividad de la Administración, en la medida en que introduzcan un cambio en el régimen jurídico o se adopten medidas que incidan intensamente en el régimen vigente.

Y también deben tomar en consideración el principio de no regresión jueces y magistrados en su labor hermenéutica del ordenamiento jurídico. Resulta de la máxima relevancia en este aspecto la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso administrativo, Sección 5ª, núm. 62/2024, de 17 de enero (recurso de casación núm.: 2859/2022; ponente Excm. Sra. D.ª Ángeles Huet De Sande; ECLI:ES:TS:2024:168), que se hace eco de pronunciamientos precedentes de la misma Sala en los que se han modulado los efectos de la declaración de nulidad absoluta de planes urbanísticos (disposiciones de carácter general), mediante una aplicación analógica del principio de conservación de actos o en supuestos en los que el vicio determinante de la nulidad afecta a ámbitos territoriales concretos o concretas determinaciones del plan. También cita diversas sentencias que limitan el alcance de la declaración de nulidad, manteniendo excepcional y provisionalmente las medidas de la disposición anulada hasta la aprobación de una nueva²¹.

Sobre esta base, la Sentencia 62/2024 a la que nos estamos refiriendo, comparte con la doctrina citada que:

“Se trata en ambos casos de pronunciamientos ajenos al ámbito del planeamiento urbanístico que nos ocupa y sustentados claramente en circunstancias excepcionales, pero que, en definitiva, tienen en cuenta las consecuencias adicionales que pueda conllevar la declaración de nulidad y la incidencia que tal declaración pueda proyectar en otros bienes jurídicos asimismo dignos de protección. Y efectivamente, es difícil, aun desde un planteamiento puramente teórico, no compartir la idea que subyace a tales precedentes, en definitiva, que la declaración de nulidad de una norma reglamentaria por una infracción del ordenamiento jurídico no puede llevarse a cabo a costa de un sacrificio desproporcionado de otros bienes o derechos igualmente protegidos por el ordenamiento jurídico cuya afectación por tal declaración habría de ponderarse”²².

21. Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso administrativo núm. 1489/2014, de 22 de abril, y núm. 1684/2014, de 23 de abril: *“Aun cuando los artículos 71 y 72 de la Ley Jurisdiccional no contemplan de modo expreso la limitación de los efectos de las sentencias que acojan pretensiones de nulidad de los actos administrativos, la Sala estima que ante circunstancias excepcionales, y por razones muy cualificadas que atañen a la seguridad y a la vida de las personas, nada obsta a que se mantenga temporalmente la eficacia del acto anulado, en tanto es subsanado el defecto formal determinante de la nulidad de aquellos actos”*.

22. El Tribunal Supremo recuerda asimismo que también el Tribunal Constitucional (Sentencias 195/1998 y 54/2002) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala, de 28 de julio de 2016, asunto C 379/15, *Association France Nature Environnement*, con apoyo en la precedente sentencia de 28 de febrero de 2012, asunto C 41/11, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*) han tenido en cuenta que en ciertos casos la eficacia de la nulidad absoluta pueden resultar excesivos por su incidencia en otros bienes protegidos por el ordenamiento jurídico.

Es necesario, como ha destacado el Tribunal Constitucional determinar el alcance de la declaración de nulidad de una Ley prestando atención a las consecuencias que la misma puede proyectar sobre los diversos bienes constitucionales²³.

Desde esta perspectiva, el Tribunal Supremo plantea en la Sentencia 62/2024 que en ocasiones la declaración de nulidad del plan impugnado por razones medioambientales puede conducir a consecuencias de menor protección para el medio ambiente:

“Pues bien, no cabe descartar, desde un punto de vista teórico o dialéctico, que tal principio de no regresión pueda, en las circunstancias del caso, verse afectado y ser tenido en cuenta -y ponderado- al tiempo de declararse la nulidad de un plan urbanístico, dando lugar a una limitación o matización del alcance de esa declaración de nulidad.”

No obstante, tal valoración ha de hacerse valorando las circunstancias específicas del caso, pues no puede afirmarse apriorísticamente que la recuperación de la vigencia del planeamiento anterior conlleve un menor nivel de protección en relación con el plan anulado. Es decir, el nuevo planeamiento no siempre es más tuitivo del medio ambiente:

“La lesión del principio de no regresión por tal motivo no puede, pues, sostenerse sin el correspondiente análisis material comparativo desde la perspectiva ambiental de ambas ordenaciones, análisis que, en nuestro caso, ha quedado extramuros del planteamiento seguido por las partes en la instancia, así como del que ha realizado el recurrente en casación.

La conclusión, por tanto, en respuesta a la segunda cuestión que nos plantea el auto de admisión, no puede ser otra que descartar que pueda entenderse no respetado el principio de no regresión por la sola circunstancia de la reviviscencia de un plan anterior como consecuencia de la declaración de nulidad de un plan de urbanismo por razones medioambientales, sin haberse realizado un análisis material comparativo desde la perspectiva ambiental de las respectivas previsiones de ambos instrumentos de ordenación.”

La sentencia comentada, por tanto, admite la posibilidad de que la declaración de nulidad de un plan urbanístico puede conllevar una regresión ambiental, prohibida por el principio de no regresión. Y, por tanto, que en esos casos el órgano judicial debe modular el alcance de aquella declaración en aplicación del citado principio ambiental, para evitar una desprotección del medio natural.

23. Sentencia del Tribunal Constitucional 54/2002, de 27 de febrero (ECLI:ES:TC:2002:54).

3. Marco normativo del principio de no deterioro.

Ya hemos señalado anteriormente que el apartado primero del artículo 4 de la Directiva Marco 2000/60/CE fija los objetivos medioambientales que los Estados miembros deben alcanzar al poner en práctica los programas de medidas especificados en los planes hidrológicos de cuenca, distinguiendo las masas de aguas superficiales, las masas de agua subterráneas y las zonas protegidas²⁴. De los distintos objetivos fijados para cada masa de agua se aplicará el más riguroso (apartado segundo).

Partiendo de este plan inicial de objetivos, en los apartados cuarto a séptimo de ese mismo precepto se regulan una serie de excepciones respecto de aquellos. Excepciones que nos ofrecen la medida y alcance de la regla general, estableciendo las condiciones bajo las cuales se admite que el buen estado o potencial pueda reducirse o no lograrse, o pueda permitirse el deterioro. Los apartados octavo y noveno, por otra parte, regulan ciertos límites a los regímenes excepcionales contemplados.

En primer lugar, sin relajar las metas a alcanzar, el apartado cuarto permite la prórroga de los plazos para la consecución progresiva de los objetivos relativos a las masas de agua. Como ha puesto de relieve el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el régimen general aplicable impide también el deterioro temporal de las masas de agua²⁵, salvo que se den las circunstancias y condiciones del apartado sexto. Pero en ciertas condiciones la Directiva Marco contempla una habilitación específica para retrasar la consecución de los objetivos, siempre sujeta a estrictas condiciones; a saber:

- a. Que no haya nuevos deterioros del estado de la masa de agua afectada.
- b. Que los Estados miembros determinen aquellas mejoras del estado de las masas de agua que no pueden alcanzarse en los plazos establecidos por uno de los siguientes motivos:

24. En los artículos 92 y siguientes del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, se traspone este régimen jurídico, y se desarrolla en los artículos 35 a 39,ter del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica.

25. La Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 5 de mayo de 2022 (petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État — Francia) — Association France Nature Environnement / Premier ministre, Ministre de la Transition écologique et solidaire (asunto 525/20) señala que: *“El artículo 4 de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, debe interpretarse en el sentido de que no permite a los Estados miembros, al apreciar la compatibilidad de un programa o de un proyecto concreto con el objetivo de prevenir el deterioro de la calidad de las aguas, no tener en cuenta las repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo en estas, a menos que sea evidente que tales repercusiones, por su naturaleza, apenas tienen incidencia sobre el estado de las masas de agua afectadas y no pueden implicar su «deterioro», en el sentido de la citada disposición. Cuando, en el marco del procedimiento de autorización de un programa o de un proyecto, las autoridades nacionales competentes determinan que este puede provocar tal deterioro, dicho programa o proyecto solo puede ser autorizado, aun cuando el deterioro sea de carácter temporal, si se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 4, apartado 7, de la citada Directiva”.*

- * Por la magnitud de las mejoras requeridas, que exigen una planificación en fases que exceden de los plazos.
 - * Por el coste económico desproporcionado que supondría conseguir las mejoras en plazo.
 - * Por imposibilidad de conseguir la mejora en plazo debido a las condiciones naturales de la masa de agua.
- c. Que se consignent expresamente y se expliquen en el plan hidrológico de cuenca la necesidad de prórroga y las razones.
 - d. Que la prórroga quede limitada temporalmente a dos actualizaciones como máximo del plan hidrológico de cuenca, salvo que las condiciones naturales impidan ajustarse a ese marco temporal.
 - e. Que se contemplen en el plan hidrológico de cuenca las medidas necesarias para devolver las masas de agua progresivamente al estado exigido en el plazo prorrogado, el calendario para su aplicación, así como las razones de cualquier retraso significativo en su puesta en práctica.

Llama la atención la redacción de esta última condición, pues al emplear el verbo ‘devolver’ parece dar a entender que el retraso en los plazos para alcanzar los objetivos haya producido un deterioro del estado de la masa de agua afectada. Algo que parece contradictorio con la interpretación teleológica del apartado en su conjunto. La finalidad de la norma se ciñe a demorar en el tiempo la consecución de los objetivos, pero no contempla la posibilidad de retroceso en el estado de la masa de agua considerada. Es decir, la excepción del apartado cuarto afecta al principio de mejora de los ecosistemas acuáticos (objetivos a alcanzar) y no al principio de no deterioro, lo que resulta coherente con la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a la que antes nos hemos referido²⁶.

En nuestra opinión, el uso del verbo devolver no resulta apropiado en el contexto del apartado cuarto del artículo 4 y debemos entender que pretende decir ‘llevar las masas de agua progresivamente al estado exigido en el plazo prorrogado’.

Otra posibilidad de relajar el régimen general de objetivos previsto en el apartado primero se refiere al contenido de estos, puesto que el apartado quinto habilita a los Estados miembros a fijar objetivos ambientales menos rigurosos, bien por estar afectadas algunas masas de agua por la actividad humana, bien porque su condición natural sea tal que sea inviable alcanzar los objetivos generales o ello suponga un

26. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 5 de mayo de 2022 (petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État — Francia) — Association France Nature Environnement / Premier ministre, Ministre de la Transition écologique et solidaire (asunto 525/20; ECLI:EU:C:2022:350).

coste desproporcionado. De nuevo nos encontramos con una excepción que afecta al objetivo de mejora²⁷ de los ecosistemas acuáticos y no al principio de no deterioro.

Esta flexibilización de objetivos requiere que se cumplan determinadas condiciones:

- a. Que no exista otro medio que suponga una alternativa ecológica significativamente mejor para satisfacer las necesidades socioeconómicas y ecológicas a que atiende la actividad humana en cuestión.
- b. Que se garantice para las aguas superficiales el mejor estado ecológico y estado químico posibles y que para las aguas subterráneas se produzcan los mínimos cambios posibles del buen estado.
- c. Que no se produzca un deterioro posterior en el estado de la masa de agua.
- d. Que se contemplen en el plan hidrológico de cuenca tanto los objetivos ambientales menos rigurosos como las razones que los justifican.

En tercer lugar, el apartado sexto contempla la posibilidad de que se produzca un deterioro temporal de las masas de agua sin que se considere infracción de la Directiva cuando tenga su origen en alguna de estas circunstancias²⁸:

- Causas naturales o de fuerza mayor que sean excepcionales o no hayan podido preverse razonablemente. Se citan como ejemplo graves inundaciones y sequías prolongadas.
- Accidentes que no hayan podido preverse razonablemente.

En ambos casos, han de cumplirse las siguientes condiciones:

- a. Han de adoptarse las medidas necesarias para evitar que continúe el deterioro del estado de la masa de agua.
- b. Han de reflejarse en el plan hidrológico de cuenca las condiciones que permiten declarar las circunstancias que permiten aplicar esta excepción.
- c. Las medidas que han de adoptarse han de incorporarse al programa de medidas y han de permitir que se recupere la calidad de la masa de agua una vez cesen las circunstancias excepcionales.
- d. Los efectos de las circunstancias excepcionales han de revisarse anualmente y adoptarse tan pronto como sea posible.

27. El Reglamento (UE) 2024/1991, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024 –conocido como Ley de restauración de la naturaleza– se alinea con la tendencia no ya de conservación sino de mejora de los ecosistemas. No obstante, no resulta de aplicación a las aguas continentales, al no estar incluidas en el ámbito geográfico de la norma que delimita el artículo 2. Aunque sí a las aguas costeras.

28. La excepción está concebida como exención de responsabilidad ante la conducta infractora del Estado (La Calle, 2022).

- e. Los efectos producidos y las medidas adoptadas han de reflejarse en la siguiente actualización del plan hidrológico de cuenca.

Finalmente, el apartado séptimo del artículo 4 exige del cumplimiento de los objetivos del apartado primero, previendo que no existe infracción, cuando se dé alguna de estas circunstancias:

- Nuevas modificaciones o alteraciones de nivel: Que no pueda lograrse el buen estado de las aguas subterráneas, un buen estado ecológico o potencial ecológico, o no pueda evitarse el deterioro del estado de una masa de agua debido a nuevas modificaciones de las características físicas de una masa de agua superficial (modificaciones hidromorfológicas) o a alteraciones del nivel de las aguas subterráneas (nuevos pozos o incremento de extracciones de los existentes).
- Nuevas actividades humanas: Que no pueda evitarse el deterioro desde excelente estado a buen estado de una masa de agua subterránea como consecuencia de nuevas actuaciones humanas de desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible abarca aspectos económicos, sociales y medioambientales.

Esta excepción afecta directamente al principio de no deterioro de las masas de agua y nos ofrece mucha información acerca de la regla general, porque, para dar eficacia a las obligaciones derivadas de la Directiva 2000/60/CE resulta indispensable evaluar en qué medida un proyecto puede influir en los objetivos ambientales establecidos con carácter general para las masas de agua. Es decir, con carácter previo a la aprobación de un proyecto habrá que realizar una “evaluación de aplicabilidad” del artículo 4.7 de la Directiva Marco de Aguas. Si se prevé que no producirá deterioro y que no pondrá en peligro un buen estado o potencial no será necesario verificar si se cumplen las condiciones requeridas por el artículo 4.7 con carácter previo a la autorización (Comisión Europea, 2017)²⁹. En palabras del Tribunal Constitucional, no se activará el escrutinio que se deriva del artículo 45 de la Constitución y, en este caso también, de la Directiva Marco del Agua. En caso contrario, será preciso valorar si se cumplen las condiciones de dicho precepto para aplicar la excepción.

El control ha de ser previo, pero además ha de producirse en todas las etapas del proceso. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de junio de 2021 (C-559/19-ECLI: EU:C:2021:512), reiterada por sentencia de 5 de mayo de 2022 (C-525/20-ECLI: EU:C:2022:350), en sus fundamentos 52 y 53, establece que los objetivos de planificación hidrológica, una vez determinado el estado eco-

29. Sobre el carácter previo del control, vid. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso administrativo, núm. 1003/2019, de 8 de julio (Sección 5ª; recurso ordinario 4434/2016; ECLI:ES:TS:2019:2233), en la que se declara que las condiciones exigidas por los artículos 4.7 de la Directiva Marco del Agua y 39 Reglamento de Planificación Hidrológica para la aplicación del régimen excepcional deben justificarse con pormenorizadamente en el momento de aprobación de los planes hidrológicos y, por tanto, antes de la aprobación de los proyectos concretos.

lógico de la masa de agua de que se trate, debe cumplirse en cada etapa del procedimiento establecido por esa Directiva.

En el Documento 36 Documento de orientación nº 36 de la Estrategia común de aplicación de la directiva marco sobre el agua y la directiva sobre inundaciones³⁰, concluye la Comisión Europea que *“Adoptando un enfoque preventivo, las autoridades competentes pueden autorizar un proyecto en ausencia de la verificación de las condiciones del artículo 4, apartado 7, solamente si se sabe con suficiente certeza que no deteriorará o pondrá en peligro el buen estado o potencial (véase el capítulo 4.1 para más consideraciones). Las pruebas en las que se basa esta decisión deberán estar documentadas.”*

Por otra parte, la evaluación de aplicabilidad será necesaria tanto si se trata de una nueva actividad como si estamos ante modificaciones de actividades o infraestructuras existentes o ante la renovación de una autorización o licencia previas. No es relevante tampoco el tamaño de la modificación a considerar, sino la potencial afectación al deterioro del estado o potencial de una masa de agua o a impedir el logro de un buen estado o potencial.

Por otra parte, aunque una actuación concreta no tenga efectos que requieran la verificación de las condiciones requeridas por el artículo 4.7, será necesaria ésta si varias actuaciones, de forma acumulada o en combinación con presiones preexistentes, pueden provocar el deterioro del estado o potencial (múltiples puntos de extracción de agua, por ejemplo).

No establece la Directiva el procedimiento para la evaluación de aplicabilidad, pero la Comisión Europea, en el Documento 36 de la Estrategia antes citado, plantea que debe garantizar la transparencia del proceso de toma de decisiones, de manera que debe ser simple, pero a la vez claro, detallado y exhaustivo³¹. Lo que requiere disponer de datos adecuados de seguimiento del estado de la masa de agua y también datos detallados del proyecto y de las medidas de mitigación específicas que contempla.

Por tanto, el artículo 4.7 de la Directiva 2000/60 contempla una excepción a la aplicación del principio de no deterioro de las masas de agua, pero, como tal ha de

30. Comisión Europea. (2017). Documento de orientación n.º 36: Exenciones a los objetivos medioambientales en virtud del artículo 4, apartado 7. Estrategia Común de Aplicación de la Directiva Marco sobre el Agua y la Directiva sobre Inundaciones. Tallin, 4-5 diciembre 2017. Aunque no es jurídicamente vinculante, ofrece una guía práctica para las autoridades competentes en los Estados miembros con el objetivo facilitar la interpretación y aplicación del artículo 4.7 de la Directiva 2000/60/CE.

31. La Comisión Europea define este proceso en cuatro pasos:

Comprobación previa de los efectos posibles.

Delimitación del campo de evaluación de investigaciones adicionales.

Recogida de datos y evaluación.

Verificación de las condiciones del artículo 4, apartado 7.

ser interpretada de manera muy estricta³² y queda sujeta a rigurosas condiciones³³, cuya concurrencia debe verificarse caso a caso; a saber:

a) *Que se adopten todas las medidas factibles para paliar los efectos adversos en el estado de la masa de agua.* Se trata de minimizar el deterioro y sus efectos adversos mediante la adopción de todas las medidas factibles. Es decir, técnicamente viables y no desproporcionadamente costosas. Además, han de ser compatibles con la nueva actuación. Las medidas han de implantarse en todo el proceso que conlleva la actuación, desde la planificación.

La Calle (2022) entiende que ha de seguirse un orden en la elección de medidas para evitar los efectos adversos: primero, medidas para reducir o minimizar esos aspectos; segundo, medidas para compensar cuando haya impactos inevitables.

No contiene la Directiva 2000/60/CE una definición de medidas de mitigación. Pero el Documento nº 20 de la Estrategia común de aplicación de la directiva marco sobre el agua y la directiva sobre inundaciones se distingue entre medida de mitigación y medida compensatoria. Mientras que la primera tiene como objeto reducir al mínimo o anular los efectos adversos sobre el estado de la masa de agua, la medida compensatoria tiene por objeto compensar en otra masa de agua los efectos adversos netos de un proyecto y sus medidas de mitigación asociadas (Comisión Europea, 2009).

Las medidas pueden referirse al diseño de las instalaciones, el mantenimiento de las condiciones de funcionamiento, la restauración y creación de hábitats, etc. y habrán de contemplarse en el diseño del proyecto, de manera que se puedan tener en cuenta en la evaluación de aplicabilidad.

Las autoridades competentes comprobarán si las medidas propuestas son las adecuadas y son suficientes y, en otro caso, requerirán aquéllas que sean necesarias. Esto puede dar lugar a la introducción de modificaciones en el proyecto, lo que convierte la comprobación en un proceso iterativo. Incluso, cuando existan dudas sobre el momento de adopción de las medidas o su magnitud, puede aplicarse un proceso de gestión adaptativo (Comisión Europea, 2017).

32. Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 2022, France Nature, C-525/20, ECLI:EU:C:2022:350, apartado 37.

33. Estas condiciones fueron inicialmente reforzadas por el Estado español al regular en los artículos 39 y 39.bis del Reglamento de Planificación Hidrológica (Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica) las exigencias impuestas por precepto de la Directiva 2000/60 citado. El artículo 39.2.c] del RPH exige que *“los motivos de las modificaciones o alteraciones sean de interés público superior y que los beneficios para el medio ambiente y la sociedad que supone el logro de los objetivos medioambientales se vean compensados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud pública, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible”*. Mediante el artículo 2.19 del Real Decreto 1159/2021, de 28 de diciembre, se modificó el apartado c] para sustituir la conjunción y por la conjunción o, para ajustar el régimen jurídico al previsto en la Directiva Marco.

b) *Que los motivos se especifiquen y expliquen en el plan hidrológico de cuenca de manera específica.* La razón es que éste constituye un instrumento de participación y decisión para la mejora del estado de las aguas en toda la cuenca hidrográfica, permitiendo el control público de la aplicación de la excepción³⁴. Esta explicación de los motivos ha de ser anterior a la autorización del proyecto, como señala la Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de julio de 2017 (recurso 252, ponente Fernando de Matero Menéndez, ES:AN:2017:2408).

c) *Que dichos motivos sean de interés público superior.* No basta con atender una actuación de interés público, sino que éste debe ostentar una preeminencia sobre el interés público ambiental, atendidas las circunstancias concurrentes³⁵. La propia norma da una idea de qué intereses pueden ser superiores –será necesaria una valoración caso a caso– en el epígrafe siguiente³⁶.

En cualquier caso, los Estados miembros cuentan con un cierto margen de discrecionalidad para valorar si un proyecto atiende a un interés público superior. A título de ejemplo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea consideró que el riego y el abastecimiento de agua potable cumple ese estándar y permite justificar un proyecto de desviación de aguas³⁷. Y también la construcción de una central de energía hidroeléctrica³⁸.

A fin de cumplir esta condición, resulta insuficiente una mera declaración de una actividad o modificación como interés público superior. Será precisa una decisión a través de un procedimiento transparente y documentado, precedida de un debate amplio y transparente en el que participen todas las partes interesadas (Comisión Europea, 2017).

d) *Que los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible, compensen*

34. En opinión de la Comisión Europea (2017) “La información que aportan estas consultas ayudará a los Estados miembros a emitir una opinión sobre si se cumplen las condiciones de la exención y reducirá la probabilidad de que las partes interesadas impugnen la decisión posterior.”

35. No se trata de una preeminencia o prevalencia de valores en abstracto, sino atendidas las circunstancias y el estado de la ciencia en cada caso concreto.

36. El Tribunal Supremo ha analizado el concepto de interés público superior en la Sentencia (Sala tercera) núm. 424/2020, de 18 de mayo (recurso 5668/2017, ponente Francisco Javier Borrego Borrego, ES:TS:2020:883):

“El punto sobre el que nos debemos detener es el segundo adjetivo del concepto «interés público superior». O «major» en el texto en francés, o «overriding» (dominante) en el texto inglés, o «prioritario», en italiano.

Este segundo adjetivo indica un elemento de comparación. Es decir, lo que la DMA introduce, partiendo del interés público, o interés general de obra pública proyectada, es una exigencia suplementaria de comparación, al exigir que la excepción «del incumplimiento de los requisitos de evitar un nuevo empeoramiento o de lograr el buen estado de las aguas», se admite «si el incumplimiento de dichos requisitos se debe a circunstancias imprevistas o excepcionales, en particular, a inundaciones o sequías, o a que lo exija un interés público superior [...]». (Considerando 32 de la DMA).”

37. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 11 de septiembre de 2012 (Asunto C-43/10; ECLI:EU:C:2012:560).

38. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 4 de mayo de 2016 (Asunto C-346/14; ECLI:EU:C:2016:322).

los beneficios para el medio ambiente y la sociedad que no se lograrán. También esta condición exige una comparación cuantitativa y cualitativa, en este caso entre los beneficios ambientales que comporta el buen estado de las aguas (servicios esenciales, de abastecimiento, de regulación, culturales, etc.) y los que pretenden obtenerse con la actuación.

e) Que no puedan obtenerse aquellos beneficios por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor por motivos de viabilidad técnica o económica (costes desproporcionados). Para determinar si existe una opción más viable es necesario realizar una comparación, una evaluación de alternativas. Éstas deben referirse a todos los aspectos relevantes y habrá de incluir las opciones estratégicas –en el Plan hidrológico de cuenca– y también las de proyecto –de cara a la evaluación de impacto ambiental–. (La Calle, 2022).

La desproporcionalidad a que se refiere el precepto hace referencia a aspectos políticos, sociales y técnicos (Comisión Europea, 2017)³⁹.

En relación con este último requisito, la Abogada General Sra. Juliane Kokott en las conclusiones presentadas en el asunto C-43/10, de fecha 13 de octubre de 2011, interpretó este apartado en el sentido de que:

“la obligación de determinar las necesidades en la demarcación hidrográfica de destino se desprende del examen de alternativas previsto en el artículo 4, apartado 7, letra d), de la Directiva marco sobre el agua. Según esta disposición, la justificación de una excepción a los objetivos medioambientales del artículo 4, apartado 1, presupone que los beneficios obtenidos con las modificaciones o alteraciones de la masa de agua no puedan conseguirse, por motivos de viabilidad técnica o de costes desproporcionados, por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor.

94. Por consiguiente, antes de realizar un trasvase ha de examinarse si la demarcación hidrográfica de destino puede hacer frente con sus recursos hídricos a sus necesidades de agua a un coste proporcionado, y si ello constituiría una opción medioambiental significativamente mejor. En este contexto, habría de considerarse también un cambio en la agricultura y el paso a otros cultivos que requieran menos riego”.

En resumen, para que sea aplicable el régimen excepcional han de darse los siguientes presupuestos⁴⁰:

- a. Que haya sido aprobado un Plan hidrológico de cuenca.
- b. Que se dé alguno de los presupuestos de hecho mencionados (nuevas modificaciones o actividades humanas).

39. Ya hemos significado que todos estos factores están implicados en la noción del principio de no regresión ambiental.

40. No me refiero ahora a requisitos o condiciones que habilitan el régimen excepcional, sino a presupuestos de base para la aplicación de la regla jurídica.

- c. Que la actuación pueda causar un deterioro o comprometer el logro del buen estado.

La Comisión Europea (2017) ha ido más allá al señalar que si se cumplen las condiciones del artículo 4.7 de la Directiva 2000/60/CE puede aplicarse esta excepción sobre masas de agua sobre las que ya estén vigentes exenciones de los apartados cuarto o quinto de este mismo artículo. Y *“puede haber casos en los que la aplicación de las exenciones del artículo 4, apartado 4 o 5, pueda tener que justificarse tras la aplicación de una exención del artículo 4, apartado 7, y la modificación de una masa de agua.”* Lo que evidencia que unas y otras afectan a objetivos diferentes; apartados cuarto y quinto al objetivo de mejora y apartado séptimo al objetivo de no deterioro.

Por otro lado, la aplicación de la excepción ha de efectuarse en el marco de una masa de agua –unidad mínima de gestión–; y, si son varias las afectadas, el análisis debe hacerse de manera individualizada en cada una de ellas. Así se deduce de lo dispuesto en el artículo 4.8 de la Directiva 2000/60/CE, que impone también a los Estados miembros, por un lado, la obligación de velar por que no se excluya de manera duradera o se ponga en peligro el logro de los objetivos en otras masas de agua en la misma demarcación hidrográfica y exige que la aplicación de la Directiva Marco de Aguas esté en consonancia con la aplicación de otras normas comunitarias en materia de medio ambiente⁴¹ (artículo 4.8).

Además, los Estados miembros habrán de adoptar medidas que garanticen como mínimo el mismo nivel de protección que las normas vigentes (artículo 4.9).

4. Concepto de deterioro

Resumiendo lo hasta aquí dicho, la Directiva 2000/60 tiene como objetivo principal conseguir el buen estado ecológico de las aguas, que define como *“el estado alcanzado por una masa de agua superficial cuando tanto su estado ecológico como su estado químico son, al menos, buenos”*. Este estado se determinará a través de los indicadores de calidad, las definiciones normativas de los estados ecológicos y los procedimientos para la clasificación del Anexo V. Para ello, deberán adoptarse medidas para proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua. Por lo que mejorar el buen estado de las aguas no es una acción determinada, sino la sumatoria resul-

41. Este último inciso del precepto citado parece latir en el fondo de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso administrativo, núm. 1003/2019, de 8 de julio (Sección 5ª; recurso ordinario 4434/2016; Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso administrativo, núm. 1003/2019, de 8 de julio (Sección 5ª; recurso ordinario 4434/2016)), que, atendiendo una interpretación sistemática del artículo 4.7 de la Directiva 2000/60 –en relación con el apartado 8–, interpreta que las circunstancias en que puede admitirse una excepción al principio de prohibición de deterioro (artículo 4.7 Directiva 2000/60 y apartados c] y d] del artículo 39.2 RPH) han de ponderarse con mayor rigidez cuando el proyecto afecta a un lugar singularmente protegido desde el punto de vista medioambiental.

tante de todas las buenas prácticas ambientales aplicadas en el marco de la gestión integrada y sostenible a nivel de demarcación hidrográfica (Amaya Arias, 2016).

Para las aguas superficiales, se establece expresamente, entre otros, el objetivo de prevenir el deterioro del estado de estas masas de agua. Y para las aguas subterráneas, el objetivo de evitar o limitar la entrada de contaminantes en las aguas subterráneas y evitar el deterioro de todas las masas de agua de esta categoría. Por tanto, el artículo 4 Directiva 2000/60 fija como objetivo evitar un deterioro o disminución del nivel de protección ambiental alcanzado (podríamos decir estado ecológico del agua) siempre que no se encuentre adecuadamente justificado⁴².

De tal manera que, como apunta la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 1 de julio de 2015 (Asunto C-461/13),

“el artículo 4, apartado 1, letra a), incisos i) a iii), de la Directiva 2000/60 ha de interpretarse en el sentido de que los Estados miembros están obligados —sin perjuicio de la posibilidad de que se conceda una excepción— a denegar la autorización de un proyecto si éste puede provocar el deterioro del estado de una masa de agua superficial o si pone en peligro el logro de un buen estado de las aguas superficiales o de un buen potencial ecológico y un buen estado químico de dichas aguas en la fecha prevista por esa Directiva”.

E insiste en ello en la Sentencia (Gran Sala) de 5 de mayo de 2022 (Asunto C-525/20; ECLI:EU:C:2022:351), haciendo mención expresa al régimen de excepciones:

“25 [...] Por consiguiente, el Estado miembro interesado está obligado a denegar la autorización de un proyecto cuando este pueda deteriorar el estado de la masa de agua afectada o comprometer el logro de un buen estado de las masas de agua superficial, salvo que se aprecie que dicho proyecto puede acogerse a una excepción en virtud del artículo 4, apartado 7, de esa Directiva (sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 50).”

Y la comprobación de la posible afección regresiva a la masa de agua ha de realizarse antes de la aprobación del programa o proyecto en cuestión, como corrobora el Tribunal de Justicia en Sentencia (Gran Sala) de 28 de mayo de 2020 (Asunto C-535/18; ECLI:EU:C:2020:391):

“[...] procede recordar que el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2011/92 impone que los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente y a los que se refiere el artículo 4 de la misma Directiva, en relación con sus anexos I o II, sean sometidos a evaluación de impacto ambiental antes de que se otorgue la autorización (sentencia de 28 de febrero de 2018, Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, apartado 24).

42. Porque como hemos visto, admite regímenes excepcionales y es posible autorizar, bajo estrictas condiciones, ciertas medidas que causen deterioro al “estado ecológico del agua”.

[...] *A la vista de todo lo anterior, ha de contestarse a la segunda cuestión planteada que:*

– El artículo 4 de la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que obsta a que la comprobación por parte de las autoridades competentes del cumplimiento de las obligaciones que establece, entre las que está la de evitar el deterioro del estado de las masas de agua afectadas por cada proyecto, tanto superficial como subterránea, pueda dejarse para después de la autorización del proyecto⁴³.

Tanto es así que las medidas paliativas han de contemplarse en el plan hidrológico de cuenca.

El problema que se plantea es la dificultad de adelantar toda la información que las normas requieren incorporar al plan hidrológico. Embid Irujo se plantea si es posible contrastar el interés público superior de la actuación con el que se derivaría del cumplimiento de los objetivos ambientales cuando la intensidad del deterioro no se puede conocer sin realizar la evaluación de impacto ambiental del proyecto concreto (Embid Irujo, 2017). En su opinión, resulta cuestionable que pueda exigirse a la Administración en un momento tan temprano –la aprobación del plan hidrológico– una información que solo se evidenciará con claridad cuando esté evaluado y aprobado el proyecto. Porque se moverá tan solo en meras aproximaciones y puede conducir a un cumplimiento meramente formal del artículo 4.7 de la Directiva 2000/60 y del artículo 39.2 del Reglamento de Planificación Hidrológica, pero que no garantizaría las exigencias materiales de estas normas.

En cualquier caso, ha de abordarse una labor de contraste entre el nivel de protección alcanzado (determinado conforme a los parámetros previstos en el Anexo V de la Directiva Marco) y el que resultará tras la adopción de las medidas o actuaciones proyectadas. Es decir, habrá que determinar si ese estado o nivel se ve afectado por la nueva norma de tal manera que se produce una regresión en la protección ambiental. Se trata, en definitiva, de someter la nueva norma a un test de regresividad, tendente a concretar si efectivamente se produce un retroceso y éste es significativo.

43. En el mismo sentido, Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 24 de junio de 2021 (Asunto C-559/19; ECLI:EU:C:2021:512); considerando 93; y también Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 5 de mayo de 2022 (Asunto C-525/20; ECLI:EU:C:2022:351); considerando 26.

También el Tribunal Supremo español ha interpretado en este sentido la Directiva Marco y la normativa interna. Vid. de 26 de febrero de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, Ponente: María del Pilar Teso Gamella; ECLI:ES:TS:2015:755): *“Los informes para la declaración de obra de interés general toman en consideración las características de la obra hidráulica para determinar si efectivamente es de interés general, mientras que las exigencias del artículo 39.2 del Reglamento de Planificación pretenden que se acrediten, en el plan, aquellas excepciones al cumplimiento general de los objetivos medioambientales que traza la citada Directiva.*

Ese aplazamiento, que confiesa la Memoria, para dar una justificación sobre motivos de las modificaciones o alteraciones de las masas de agua, contravine, por tanto, lo dispuesto en el artículo 39.2.b) del Reglamento de Planificación Hidrológica, cuando exige que dichos motivos se consignen y expliquen “específicamente” en el plan hidrológico, no con posterioridad al mismo.”

Una vez constatada la regresión ambiental, habrá de valorarse la justificación de la medida normativa adoptada, que requiere un plus de motivación, explicitando las razones de interés general, cuya ausencia o déficit constituye motivo de impugnación⁴⁴.

En relación con el principio de no deterioro, la situación de la masa de agua afectada (el estado ecológico) ha de determinarse conforme a los criterios marcados en el Anexo V de la Directiva Marco. Este anexo establece los indicadores de calidad —biológicos, hidromorfológicos, químicos y físico-químicos— para la clasificación del estado ecológico de las masas de aguas superficiales —ríos, lagos, aguas de transición, costeras y las artificiales y muy modificadas— y subterráneas; así como las definiciones normativas de las clasificaciones del estado ecológico; y los procedimientos para la clasificación y presentación de los diferentes estados de las masas de agua en las distintas demarcaciones por parte de los Estados miembros.

Definido el estado ecológico de una masa de agua, la siguiente labor consiste en determinar si la actuación proyectada conlleva una regresión. Por tanto, la primera clave se encuentra en determinar qué hemos de entender por deterioro.

En la Directiva Marco no se incluye una definición de deterioro, por lo que debemos entender que utiliza el término en sentido usual, ordinario. Esta es la posición que subyace en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 1 de julio de 2015 (Asunto C-461/13):

“53 Ha de señalarse que en la Directiva no se define el concepto de «deterioro del estado» de una masa de agua superficial.

54 A este respecto, debe recordarse que, a falta de tal definición en el Derecho de la Unión, la determinación del significado y el alcance de dicho concepto debe establecerse, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, teniendo en cuenta tanto los términos empleados en la disposición del Derecho de la Unión de que se trate como su contexto (véanse, en particular, las sentencias Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, apartado 19; SFIR y otros, C-187/12 a C-189/12, EU:C:2013:737, apartado 24, y Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, apartado 31).”

La falta de definición en la norma acarrea una gran dificultad técnico-jurídica la caracterización de una evolución de una masa de agua como deterioro o no. El úni-

44. Esta idea late en la Sentencia del Tribunal Supremo de 4756/2007, 3 de julio (recurso de casación 3865/2003; ECLI:ES:TS:2007:4756): “Así, si el planificador decidió en un Plan anterior que determinados suelos debían ser clasificados, no como suelos no urbanizables simples o comunes, sino como no urbanizables protegidos, le será exigible que el Plan posterior en el que decide incluir esos suelos en el proceso urbanizador, exponga con claridad las razones que justifican una decisión que contraviene una anterior en una cuestión no regida por la discrecionalidad que con carácter general se pregona de la potestad del planeamiento. Por ende, como una consecuencia más, es a la Administración que toma esa decisión posterior a la que incumbe en el proceso la carga de la prueba de la justificación; la carga de probar que sí existían las razones hábiles para adoptar dicha decisión. O lo que es igual: no es al impugnante a quien incumbe la carga de la probar que tales razones no existen”.

co elemento de referencia con que contamos es la clasificación de los estados de las aguas superficiales: muy bueno, bueno, moderado, deficiente, malo. Y de las aguas subterráneas: bueno, peor.

El estado ecológico de una masa de agua vendrá determinado por el índice del indicador más bajo. Pero ¿solo existe deterioro cuando la medida o actuación conlleva que la masa de agua descienda a un estado inferior o basta con que empeore uno de los indicadores, aunque no suponga descenso a un estado inferior? Esta es la clave.

En un primer momento se sostuvo que se produce un deterioro de las aguas cuando pasan a un estado inferior, corriente que se ha denominado ‘teoría de las clases’. Esta fue la posición adoptada por Alemania en el asunto C-461/13, relativo al dragado del río Weser. El Gobierno alemán, junto con otros, consideraba que por ‘deterioro’ debía entenderse únicamente aquella modificación perjudicial que implica un descenso de la masa de agua a una clase o estado inferior.

Frente a esta postura, la Comisión sostenía que se produce deterioro no solo cuando se modifica la clase de estado de la masa de agua, dado que la Directiva Marco prohíbe “todo deterioro pertinente” dentro de una misma clase. Es decir, que cualquier modificación adversa de las aguas conlleva un deterioro, aunque no suponga el paso a una clase inferior (“teoría del status quo”).

Ambas corrientes son recogidas por la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 1 de julio de 2015 (Asunto C-461/13), que resume el debate del siguiente modo:

“52 Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda y tercera, que procede abordar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la expresión «deterioro del estado» de una masa de agua superficial empleada en el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que sólo comprende las modificaciones adversas que den lugar a la inclusión de la masa de agua en una clase inferior de conformidad con el anexo V de esa Directiva (teoría de las clases de estado). En caso de respuesta negativa, es decir, si esa expresión se refiere a cualquier modificación adversa de la masa de agua de que se trate (teoría del status quo), el órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucidan cuáles son los criterios para determinar el deterioro del estado de una masa de agua superficial.”

El Tribunal de Justicia se inclinó por la segunda posición. Los argumentos en los que apoya su conclusión son los siguientes. En primer lugar, con apoyo en la interpretación literal de la base jurídica: según el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60 el concepto de «deterioro del estado» de una masa de agua superficial se refiere también a los deterioros que no den lugar a la inclusión de la masa de agua en una clase inferior, porque dispone expresamente que es preciso prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial, sin hacer mención de un posible cambio de clase.

El segundo argumento es que la interpretación de la teoría de clases no incentivaría a los Estados a prevenir los deterioros del estado de una masa de agua superficial dentro de una clase de estado. Para las categorías de agua superficial, una masa de agua debe clasificarse en la clase inmediatamente inferior cuando el índice de uno de los indicadores de calidad descienda por debajo del nivel que corresponda a la clase a la que pertenezca en ese momento («one out all out»). Pero si la actuación no produce el descenso de un índice a la clase de estado inferior no se produciría deterioro, a pesar de que existe, aunque varios de ellos presenten –dentro de la misma clase– un valor de los parámetros peor⁴⁵.

Siguiendo esta misma línea argumental, sostiene el Tribunal de Justicia que la aplicación de la regla «one out all out» como criterio determinante del deterioro (teoría de las clases de estado) llevaría también a excluir las aguas de la clase más baja del ámbito de aplicación de la obligación de prevenir el deterioro del estado de éstas. En efecto, tras una clasificación de una masa de agua en la clase de estado más baja, ya no sería jurídicamente posible una nueva degradación de ésta. Sin embargo, el artículo 4, apartado 5, letra c), de la Directiva 2000/60, establece expresamente una prohibición de cualquier deterioro adicional en relación con las masas de agua superficial muy modificadas⁴⁶.

Finalmente, fundamenta su decisión en que, con relación a las aguas incluidas en las clases superiores, tampoco se consideraría deterioro el empeoramiento de diversos índices o parámetros si ninguno desciende a la clase inferior, porque se mantiene la masa de agua en la misma clase. Y, sin embargo, también en este supuesto la calidad del agua habrá disminuido.

Con estos argumentos acaba concluyendo que la obligación de prevenir el deterioro del estado de una masa de agua conserva todo su efecto útil con la interpretación que propone, al incluir cualquier cambio que pueda comprometer el cumplimiento del objetivo principal de la Directiva 2000/60⁴⁷. De manera que:

“La expresión «deterioro del estado» de una masa de agua superficial empleada en el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que existe deterioro cuando el estado de al menos uno de los indicadores de calidad conforme al anexo V de dicha Directiva descienda a la clase inferior, aun cuando ese descenso no dé lugar al descenso a una clase inferior de la masa de agua superficial en su conjunto. Sin embargo, si el indicador de calidad afectado conforme a ese anexo V figura ya en la clase más

45. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 1 de julio de 2015 (Asunto C-461/13; ECLI:EU:C:2015:433); considerando 62.

46. Misma sentencia; considerandos 63 y 64.

47. Misma sentencia; considerando 66.

baja, cualquier descenso de dicho indicador constituye un «deterioro del estado» de una masa de agua superficial en el sentido del citado artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i).»⁴⁸

En el mismo sentido se ha pronunciado la Comisión Europea en el Documento de orientación n.º 36 de la de la Estrategia común de aplicación de la directiva marco sobre el agua y la directiva sobre inundaciones:

“Las aclaraciones siguientes se refieren a la forma en qué debería interpretarse el cumplimiento de los objetivos medioambientales de la Directiva en la evaluación de los nuevos desarrollos:

- * una autoridad expedidora no deberá autorizar el desarrollo si el proyecto puede causar un deterioro del estado de una masa de agua superficial o cuando ponga en peligro el logro de un buen estado o un buen potencial ecológico de las aguas superficiales y un buen estado químico o un buen potencial ecológico de las aguas superficiales en la fecha establecida en la Directiva, a menos que se conceda una derogación,
- * el «deterioro del estado» de la masa de agua superficial pertinente incluye el descenso a la clase inferior de cualquiera de los «indicadores de calidad» en el sentido del anexo V de la DMA, incluso si dicho descenso no da lugar a un descenso de la clasificación de la masa de agua superficial en su totalidad, si el indicador de calidad ya figura en la clase más baja, todo deterioro de ese indicador representa un deterioro del estado en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i).

Un deterioro adicional de una masa de agua que actualmente no logra este estado o potencial, y que, en realidad, está en la clase más baja, aleja todavía más a la masa de agua de lograr los objetivos de la DMA y, por tanto, motiva la necesidad de proteger, mejorar y restaurar tales masas de agua. Se deduce, pues, que las autoridades deberían estar especialmente atentas respecto a los deterioros adicionales de un indicador de calidad que ya esté en la clase más baja.”

Esta interpretación ha sido extendida posteriormente a las aguas subterráneas⁴⁹, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 28 de mayo de 2020 (Asunto C-535/18; ECLI:EU:C:2020:391). Se plantea como cuestión prejudicial en este asunto si el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que se considerará que existe deterioro del estado

48. También se utiliza este criterio en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 5 de mayo de 2022 (Asunto C-525/20): “27 Por lo que respecta al concepto de «deterioro del estado» de una masa de agua superficial, que no encuentra definición en la Directiva 2000/60, el Tribunal de Justicia ha precisado que debe considerarse que existe deterioro del estado de una masa de agua superficial, al que se refiere el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de esa Directiva, cuando el estado de al menos uno de los indicadores de calidad conforme al anexo V de dicha Directiva descienda a la clase inferior, aun cuando ese descenso no dé lugar a que pase a una clase inferior la masa de agua superficial en su conjunto. Sin embargo, si el indicador de calidad afectado conforme a ese anexo figura ya en la clase más baja, cualquier descenso de dicho indicador constituye un deterioro del estado de una masa de agua superficial (Sentencia de 4 de mayo de 2016, Comisión/Austria, C-346/14, EU:C:2016:322, apartado 59 y jurisprudencia citada).”

49. Aunque solo se distingue para estas aguas dos clases de estado (buen estado y mal estado), frente a las cinco que existen para las aguas superficiales.

químico de la masa de agua subterránea desde que el proyecto en cuestión implique exceder al menos una norma de calidad medioambiental relativa a un parámetro y, así mismo, si ha de considerarse que se da dicho deterioro en el caso de un incremento previsible de la concentración de algún contaminante cuando se haya excedido ya el valor límite aplicable con respecto a dicho contaminante.

Ambas cuestiones son respondidas en sentido afirmativo. A pesar de que para las aguas subterráneas solo se contemplan dos clases de estado y de que el estado de las masas de agua se determina de forma diferente, el alcance de la expresión deterioro del estado se determina por los mismos principios, con independencia del tipo de agua de que se trate.

Por lo que *“ha de interpretarse el concepto de «deterioro del estado» de las aguas mediante referencia tanto a un indicador de calidad como a una sustancia. Así pues, la obligación de evitar el deterioro del estado de una masa de agua conservará todo su efecto útil siempre que incluya cualquier cambio que pueda poner en riesgo el cumplimiento del objetivo principal de la Directiva 2000/60 (véase, en ese sentido, la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 66).”*

Y añade, para difuminar cualquier tipo de duda, que:

“109 Concretamente, existirá incumplimiento de la obligación de evitar el deterioro del estado de la masa de agua subterránea en cuanto se rebasen, a efectos del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2006/118, alguna norma de calidad o algún valor umbral.

110 Además, por los motivos mencionados en el apartado 108 de esta sentencia y a la luz en particular de los razonamientos que se han recordado en el apartado 97, constituirá también «deterioro» cualquier incremento ulterior de concentración de un contaminante que habida cuenta del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2006/118 rebase ya una norma de calidad medioambiental o un valor umbral fijados por el Estado miembro.”

La doctrina ha sido reafirmada en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 24 de junio de 2021 (Asunto C-559/19; Comisión Europea vs. Reino de España; marismas de Doñana; ECLI:EU:C:2021:512), en la que se concluyó en relación con el aspecto cuantitativo de las aguas subterráneas que:

“49 [...] el concepto de «deterioro», en el sentido de esta disposición, en el contexto de las aguas subterráneas que ya están en mal estado, supone un incremento adicional del déficit ya existente y, por tanto, una mayor sobreexplotación en relación con una situación anterior.”

En este asunto, que versaba sobre el Plan Hidrológico del Guadalquivir correspondiente a los años 2016-2021, se evidenciaba un deterioro cuantitativo de tres masas de agua subterránea frente al Plan Hidrológico correspondiente a los años anteriores,

2009-2015. La Comisión insistía en que el Plan correspondiente al primer período documentaba un buen estado cuantitativo de las aguas subterráneas en el área de Doñana, mientras que el Plan correspondiente al segundo período dejaba constancia del mal estado de tres de las masas de agua subterránea afectadas en esa área.

Tras reconocer la Abogada General que el paso de un buen estado a un mal estado supone un deterioro, revisaba las particularidades del caso y concluía que no existía deterioro en ese caso concreto. Así lo argumentaba:

“118. No obstante, la evolución expuesta no acredita aún un deterioro de la masa de agua subterránea. En concreto, la diferente valoración del estado cuantitativo se basa en el hecho de que, por lo que respecta al primer período, se evaluó la masa de agua subterránea Almon-te-Marismas en su conjunto, mientras que, por lo que respecta al segundo período, esta se dividió en cinco masas parciales de agua subterránea, de las cuales tres muestran un mal estado.

119. No hay indicios de que el estado de estas masas de agua subterránea fuese mejor antes de la división. Por el contrario, las alegaciones fácticas de ambas partes permiten considerar que este mal estado ya existía en el primer período, e incluso antes, pero que quedó oculto por la fusión de dos masas más de agua subterránea en una única gran masa, (55) es decir, que quedó «aguado».”

Por eso matizó el Tribunal que la falta de equilibrio entre la extracción y la alimentación de las aguas subterráneas supone que una masa de agua subterránea no se encuentra en un buen estado cuantitativo, pero ello no constituye en sí mismo un deterioro. Y que la adopción de las medidas necesarias para alcanzar el equilibrio está comprendida en la obligación de mejora. Mientras no aumente el grado de sobreexplotación de una masa de agua subterránea en mal estado cuantitativo no habrá un deterioro de dicho estado.

Esta doctrina ha quedado reflejada también en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso - Administrativo, 274/2023, de 31 de mayo (núm. de recurso: 189/2020; ECLI:ES:TSJ-CV:2023:1708). Afirma esta Sala territorial que la ley tiene previsto en casos en que una masa de agua subterránea está en riesgo de no alcanzar un buen estado cuantitativo o químico declarar la sobreexplotación prácticamente de plano. Concluye que la redacción del artículo 56.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas más que un procedimiento tiene todas las características de una medida cautelar.

Respecto a la valoración de la actuación desde el punto de vista del principio de no deterioro, señala que el Plan Hidrológico del Júcar tiene como punto de partida un déficit hídrico importante que se debe ir reduciendo el déficit hídrico hasta alcanzar los 48 Hm³/año. Ahora bien, para determinar que ha existido deterioro debe acreditarse la situación de progresivo deterioro, lo que no se había producido en aquel caso. Los informes aportados evidenciaban una tendencia a la estabilización de los niveles durante los últimos años después de décadas de intensa sobreexplotación.

Por tanto, si las nuevas actuaciones no suponen un incremento del déficit, no se vulnera el principio de no deterioro.

En conclusión, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido dos criterios esenciales en relación con la aplicación de las excepciones al principio de no deterioro contenidas en el artículo 4 de la Directiva 2000/60. El primero, que la obligación de no deterioro de las aguas establecida en la directiva vincula inmediatamente a los Estados miembros y no está condicionada a la aprobación de los planes hidrológicos, de manera que habrá de tomarse en consideración en las autorizaciones de proyectos.

El segundo, que el sentido de la obligación de no deterioro que se deriva de la regulación contenida en la norma es el de que no solo las actuaciones que conllevan cambio de categoría o clase de estado (deterioros más graves) son objeto de interdicción (salvo que cumplan las condiciones previstas en aquélla) sino también aquellas que conllevan el empeoramiento de indicadores parciales. De manera que con esta interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la protección del estado ecológico de las masas de agua resulta más reforzada que si solo atendemos a la que resultaría de la teoría de clases. La comprobación de si se produce ese retroceso requerirá una comprobación caso a caso, como evidenciaba la Abogada General Sra. Juliane Kokott.

Finalmente, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 5 de mayo de 2022 (Asunto C-525/20; ECLI:EU:C:2022:351) se confirma que también el deterioro temporal es objeto de interdicción por parte de la Directiva 2000/60, salvo que concurra alguna excepción expresamente contemplada y que esté debidamente justificada:

“32 Ante todo, de la lectura conjunta de los apartados 1 y 6 del artículo 4 de la Directiva 2000/60 se desprende que la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua superficial incluye la de prevenir un deterioro temporal del estado de dichas masas. En efecto, el hecho de establecer, en el artículo 4, apartado 6, de dicha Directiva, una excepción para tal deterioro confirma que el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de dicha Directiva obliga a los Estados miembros a prevenir también ese deterioro.

[...]39 Pues bien, tanto los objetivos y los principios que se acaban de enumerar como el objetivo último de la Directiva 2000/60, que consiste en alcanzar y mantener al menos el «buen estado» de todas las aguas superficiales de la Unión, como se indica en el considerando 26 de dicha Directiva (véase, en ese sentido, la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 37), confirman, a su vez, la interpretación de que, sin perjuicio de la aplicación de los apartados 6 y 7 del artículo 4 de dicha Directiva y no obstante el apartado 8 de dicho artículo, debe evitarse todo deterioro del estado de una masa de agua, aunque sea temporal o transitorio y de corta duración, habida cuenta de los efectos perjudiciales para el medio ambiente o la salud humana que puedan derivarse del mismo.”

No obstante, la Comisión Europea, en el anteriormente citado Documento de orientación n.º 36 concluye que en determinados casos la afectación temporal no constituye un deterioro del estado o potencial si se dan las siguientes condiciones:

- a. Que el estado o potencial de un indicador se vea afectado solo de forma temporal a lo largo de un corto período de tiempo⁵⁰.
- b. Que se prevea la recuperación también en un corto período de tiempo, ya sea de forma natural o como resultado de las medidas de mitigación.
- c. Que se prevea que no tendrá consecuencias adversas a largo plazo.

En estos casos, considera la Comisión que no hay deterioro y no es necesario aplicar la verificación de las condiciones del artículo 4, apartado 7.

En cambio, las actividades que tengan efectos en el estado o potencial de la masa de agua de carácter permanente o durante un largo período de tiempo sí estarán sujetas a una verificación de las condiciones del artículo 4, apartado 7.

Lo que sí está claro es que las obligaciones derivadas de la Directiva Marco y los principios recogidos en la misma afectan tanto a programas o planes como a proyectos concretos. La actuación que da lugar a impedir que logre el buen estado o a que se deteriore el estado de una masa de agua puede ser un programa de medidas (decisión general) o un proyecto concreto (decisión particular), como ha corroborado el Tribunal de Justicia en Sentencia (Gran Sala) de 28 de mayo de 2020 (Asunto C-535/18; ECLI:EU:C:2020:391):

“74 El artículo 4 de la Directiva 2000/60 no contiene únicamente obligaciones de planificación a más largo plazo establecidas en planes hidrológicos y programas de medidas, sino que se refiere también a los proyectos concretos, a los que les es asimismo de aplicación la prohibición de deterioro de las masas de agua. Por consiguiente, los Estados miembros están obligados a denegar la autorización de proyectos cuando estos puedan deteriorar el estado de las masas de agua afectadas o poner en peligro el logro de un «buen estado» de las masas de agua superficial o subterránea, sin perjuicio de las excepciones que también establece ese mismo artículo 4 (véase, en ese sentido, la sentencia de 1 de julio de 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-461/13, EU:C:2015:433, apartados 47, 48 y 50)”⁵¹.

50. Refiere como supuestos de efectos temporales a corto plazo las actividades humanas de corta duración, tales como obras o trabajos de mantenimiento: “*Por ejemplo, los efectos temporales debidos al establecimiento de la modificación durante la fase de construcción no deben ser abordados mientras no haya una consecuencia adversa a largo plazo y no se pueda prever ningún deterioro del estado o potencial del indicador en la masa de agua a partir de entonces*”.

51. En el mismo sentido se pronuncia la Abogada General Sra. Juliane Kokott presentadas en el asunto C-43/10, de fecha 13 de octubre de 2011; considerando 62.

5. Control de medidas regresivas

El carácter relativo del principio de no regresión obliga a valorar aquellas medidas que se consideran regresivas pero que, en determinadas condiciones, pueden ser autorizadas.

Amaya Arias (2016) ha estudiado en profundidad cuál ha de ser el juicio que, a falta de previsiones normativas expresas, mejor permita el control de las medidas medioambientalmente regresivas, criterios que bien podríamos trasladar de algún modo al ámbito del principio de no deterioro, en la medida en que éste constituye una aplicación específica del principio de no regresión en materia ambiental.

Este control de validez de una medida o actuación se aplica una vez verificado que la misma supone una regresión en el nivel de protección alcanzado y permite comprobar si supera los requerimientos derivados del principio de no regresión; como parámetro de validez⁵².

Si la medida se considera regresiva respecto del nivel de protección ambiental alcanzado, ha de examinarse si afecta al núcleo esencial o contenido mínimo intangible del derecho afectado (en este caso el principio rector contenido en el artículo 45 de la Constitución). El carácter regresivo o no de la medida ha de efectuarse con apoyo en los criterios de la ciencia y la técnica. Como acertadamente ha puesto de manifiesto González Sanfiel (2022), *“a la hora de mantener un determinado marco normativo, se debe valorar su necesidad y adecuación, no sea que lo que se pretenda mantener en aras a no ser regresivo sea precisamente una regresión. [...] Hay que ver si ese requisito previo estaba justificado o era simplemente fruto de una inercia, de un recelo injustificado que nada aporta a la protección del valor”*.

Para determinar si existe regresión no basta con comprobar que se ha producido una modificación normativa o administrativa, sino que es necesario valorar si la regulación previa es la más adecuada desde el punto de vista de la protección del valor⁵³.

52. Amaya (2016) se plantea también si sería posible identificar un juicio de regresividad autónomo. A tal fin, sostiene que este test permite comprobar si la medida es regresiva, a través de la comparación de la norma existente y la modificación, desde el punto de vista de la conducta regulada, las circunstancias normativas, los destinatarios, los beneficiarios, los sujetos obligados y demás elementos relevantes.

53. Se evidencian así los mismos elementos que se han reconocido en otros campos de aplicación del principio de no regresión:

a) Nivel de protección ambiental -del agua- alcanzado. El resultante de la aplicación de los criterios, estándares y valores contemplados en el Anexo V de la Directiva Marco. Unido a valores como la salud, la dignidad humana y la calidad de vida, el desarrollo sostenible y el deber de conservación de la naturaleza determinará el nivel de protección ambiental alcanzado (el estado ecológico de la masa de agua, en terminología de la Directiva Marco).

b) Medida que atenta contra él. Es preciso analizar las medidas regresivas desde una perspectiva formal (tanto de la norma determinante del nivel de protección alcanzado como de la que introduce la medida regresiva) y desde una perspectiva material, para determinar si la norma de base contiene un avance ambiental y si la nueva norma constituye realmente una regresión respecto a aquél. Todo ello con apoyo en los criterios de la ciencia y la técnica.

La autora citada propone controlar la validez de las medidas bajo los parámetros del juicio de razonabilidad. Desde esta perspectiva, no pueden contar con respaldo constitucional normas, medidas o actuaciones de los poderes públicos que sean irrazonables. Esta metodología, que ha tenido aplicación en relación con el principio de igualdad y con el control de motivación de las resoluciones judiciales y administrativas, permite valorar si la norma limitativa o regresiva persigue una finalidad acorde con la Constitución y si los medios empleados para alcanzarla son idóneos.

En realidad, es necesario valorar bajo la luz de este juicio el fin perseguido (que sea constitucionalmente legítimo), el medio empleado y la relación entre el medio y el fin. Esto último lleva a requerir una motivación reforzada; exigencia que vemos reflejada en el artículo 4.7 de la Directiva Marco del Agua (pero también en otras excepciones) y en el artículo 39.2 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica. En palabras de la profesora Amaya (2016) *“La no regresión implica que, ante una nueva norma que reduce el nivel de protección ambiental, pesará una presunción de invalidez que obligará al estado a redoblar el nivel de justificación respecto de su adopción, bajo pena de arbitrariedad o violación de la razonabilidad exigida en el ejercicio del poder de policía”*.

Dando un paso más, la autora introduce en el control de la regresividad el juicio de proporcionalidad, lo que supone valorar la regresividad de una medida o actuación respecto de su idoneidad o adecuación. De tal manera que, si no es adecuada para contribuir a obtener un fin constitucionalmente legítimo, no superaría el filtro. Presupone, por tanto, la existencia de un fin legítimo y que la medida sea idónea para alcanzarlo.

Por otro lado, requiere la necesidad de la medida, de modo que sea la menos lesiva de los intereses ambientales entre todas las que resultan idóneas para alcanzar el fin. Este filtro obliga a la comparación de la medida adoptada y otras también idóneas para valorar si la pretendida es la que menor afectación ambiental negativa tiene.

Y, en último lugar, ha de valorarse la medida desde la perspectiva de la proporcionalidad en sentido estricto, superando este filtro la medida si las ventajas que se obtienen mediante la misma compensan los sacrificios que supone para los intereses medioambientales. Se trata de un juicio de ponderación.

Respecto del principio de no deterioro, la Directiva Marco del Agua y la normativa interna española, al positivar expresamente el mismo, ha facilitado el control de la excepción; es decir, de las medidas que pueden adoptarse válidamente, aunque constituyan un deterioro de la masa de agua considerada. El control jurídico de la

c] Justificación de dicha medida regresiva, que ha de ser reforzada y cualificada. La justificación ha de abarcar la demostración de que la medida (o actuación) regresiva tiene una finalidad constitucionalmente legítima, es necesaria y es proporcional en sentido estricto, en los términos antes descritos.

validez de nuevas actuaciones desde la perspectiva del principio de no deterioro hay que hacerlo a través de las condiciones a que se sujetan las medidas regresivas.

Ya hemos visto los requisitos a los que el artículo 4.7 de la Directiva Marco de Agua sujeta la validez de medidas regresivas del estado de una masa de agua y los criterios de interpretación de tales requisitos que ha establecido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ahora los valoraremos desde el punto de vista del principio de no regresión.

Desde nuestra perspectiva, el modelo que propone la norma se ajusta a los postulados del principio de proporcionalidad.

En primer lugar, aquella medida que suponga una regresión en el estado ecológico de una masa de agua ha de contener una motivación reforzada; pero además específica y revisable: *“que los motivos de las modificaciones o alteraciones se consignen y expliquen específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al artículo 13 y que los objetivos se revisen cada seis años”* (artículo 4.7.b] de la Directiva). Han de expresarse específicamente los motivos para la realización de las modificaciones, los cuales deben ser “de interés público superior”; y los mismos han de consignarse y explicarse específicamente en el plan hidrológico.

En segundo lugar, requiere la norma *“que los motivos de las modificaciones o alteraciones sean de interés público superior”* (artículo 4.7.c]). La modificación ha de perseguir un fin constitucionalmente legítimo; y no cualquier fin, sino uno que responda a un interés público superior. Ya hemos apuntado anteriormente que dicha ponderación no ha de aplicarse en abstracto, sino atendiendo las circunstancias del caso particular.

En tercer lugar, queda implícito en la redacción del precepto que la medida sea idónea para satisfacer ese interés público (artículo 4.7.d]).

Estas tres primeras condiciones reflejan el subprincipio de necesidad y que la medida o actuación ha de responder a un fin legítimo y de interés público superior.

En cuarto lugar, la aprobación de la medida ha de ir precedida de un análisis de alternativas: *“que los beneficios obtenidos con dichas modificaciones o alteraciones de la masa de agua no puedan conseguirse, por motivos de viabilidad técnica o de costes desproporcionados, por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor”* (artículo 4.7.d]). Esta condición contempla el subprincipio de necesidad.

Para valorar si los beneficios previstos con la actuación pueden conseguirse mediante una opción medioambiental significativamente mejor es necesario un análisis de alternativas, que identifique, describa y valore todos los medios. Para lo cual debe analizarse, desde el primer momento y en el ámbito geográfico adecuado, los

beneficios que aporta la actuación, tomando en consideración el ciclo completo de la misma y los efectos acumulativos, en su caso. Y debe incluir tanto opciones estratégicas –dado que ha de incluirse esta evaluación en el plan hidrológico–, como las alternativas de proyecto (La Calle, 2022). De existir una medida medioambientalmente mejor y viable técnica y económicamente, habrá de optarse por esta última.

Finalmente, el criterio de proporcionalidad en sentido estricto queda reflejado en el artículo 4.7.c], inciso segundo: *“y/o que los beneficios para el medio ambiente y la sociedad que supone el logro de los objetivos establecidos en el apartado 1 se vean compensados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible”*.

La norma exige la comparación de los beneficios que supone el buen estado de la masa de agua (beneficios para los sistemas ecológicos) y que se pierden, por un lado, y los beneficios que se prevén con la actuación para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible, por otro.

Se trata de comprobar en cada caso si el interés público a que obedece la actuación puede calificarse de superior, en el sentido de preeminente. *“Se considera que pueden obtener este reconocimiento aquellas actuaciones que tienen como objeto la protección de valores fundamentales para la vida de las personas o de la sociedad como son la salud, la seguridad o el medioambiente, en el marco de las políticas fundamentales del Estado y la sociedad. En circunstancias cualificadas podrían recibir este reconocimiento las actividades de carácter económico o social, cumpliendo las obligaciones específicas de los servicios públicos”* (La Calle, 2022).

Solamente cuando se verifiquen todas las condiciones descritas, que responden al criterio de proporcionalidad, podrá admitirse una medida regresiva del “estado ecológico del agua”, con ocasión de alteraciones o modificaciones o nuevas actividades «humanas de desarrollo sostenible»

Además, como condición adicional, han de adoptarse todas las medidas factibles para paliar (por este orden, evitar, reducir, compensar) los efectos adversos en el estado o potencial de la masa de agua afectada que se van a producir con la actuación proyectada, tratando así de minimizarlos.

Encontramos una aplicación ilustrativa de estos parámetros de control en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 4 de mayo de 2016 (Asunto C-346/14; ECLI:EU:C:2016:322). El asunto versa sobre la autorización de la construcción de una central hidroeléctrica en el río Schwarze Sulm, en Austria. Las autoridades competentes habían considerado que la actuación producía un deterioro de las aguas de dicho río (de excelente a bueno), pero entendían que la infraestructura respondía a un interés público superior como es la producción de energías renovables, como la energía hidroeléctrica. Y así lo motivaron.

Interesa destacar que en esta resolución el tribunal europeo sienta dos principios esenciales. El primero, que las medidas previstas en una directiva pueden aplicarse antes de que venza el plazo de trasposición, en la medida en que los Estados miembros *“deben abstenerse de adoptar disposiciones que puedan comprometer gravemente el resultado prescrito por ella. Puesto que tal obligación de abstención se impone a todas las autoridades nacionales, debe entenderse que se refiere a la adopción de cualquier medida, general o específica, que pueda producir ese efecto negativo (sentencia de 11 de septiembre de 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolakarnanias y otros, C-43/10, EU:C:2012:560, apartado 57 y la jurisprudencia citada).”*

El segundo, que las excepciones al principio de no deterioro y las condiciones a que se sujetan delimitan el alcance de aquél: *“En ese sentido el régimen de excepciones previsto en el artículo 4, apartado 7, de esa Directiva constituye un factor que refuerza la interpretación según la cual la prevención del deterioro del estado de las masas de agua tiene carácter obligatorio (véase en ese sentido la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 44).”*

Insiste, por otro lado, en la doctrina del statu quo para determinar si existe deterioro o no de una masa de agua, aunque en este caso ese aspecto no había sido cuestionado:

“En ese sentido el Tribunal de Justicia ha precisado que debe considerarse que existe deterioro del estado de una masa de agua superficial, al que se refiere el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60, cuando el estado de al menos uno de los indicadores de calidad conforme al anexo V de dicha Directiva descienda a la clase inferior, aun cuando ese descenso no dé lugar a que baje a una clase inferior la masa de agua superficial en su conjunto. Sin embargo, si el indicador de calidad afectado conforme a ese anexo V figura ya en la clase más baja, cualquier descenso de dicho indicador constituye un deterioro del estado de una masa de agua superficial (sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 69).”

Y analiza si en el caso concreto se habían respetado las condiciones previstas en el artículo 4.7 de la Directiva 2000/60:

“Para apreciar si la resolución de 2007 se adoptó respetando las exigencias previstas en el artículo 4, apartado 7, de la Directiva 2000/60, es preciso determinar, en primer lugar, si se han adoptado todas las medidas factibles para paliar los efectos adversos del proyecto discutido en el estado de la masa de agua afectada, en segundo lugar, si las razones que dan origen a ese proyecto han sido expresamente manifestadas y motivadas, en tercer lugar, si ese proyecto responde a un interés público superior y/o si los beneficios para el medio ambiente y la sociedad ligados al logro de los objetivos previstos en el artículo 4, apartado 1, de esa Directiva son inferiores a los beneficios para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible derivados de la ejecución de ese proyecto y, en cuarto lugar, si los objetivos beneficiosos perseguidos por ese proyecto no podían conseguirse, por razones

de viabilidad técnica o de costes desproporcionados, por otros medios que constituyeran una opción medioambiental significativamente mejor (véase en ese sentido la sentencia de 11 de septiembre de 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias y otros*, C-43/10, EU:C:2012:560, apartado 67).”

Nos interesa destacar en la doctrina sentada por esta sentencia que las autoridades nacionales cuentan con un margen de apreciación para determinar en cada caso si una nueva actuación presenta un interés público superior:

“69. Hay que destacar a continuación que la construcción de una central hidroeléctrica que es objeto del proyecto discutido puede responder ciertamente a un interés público superior.

*70 Debe reconocerse un cierto margen de apreciación a los Estados miembros para determinar si un proyecto específico presenta ese interés. En efecto, la Directiva 2000/60, adoptada con fundamento en el artículo 175 CE, apartado 1 (actualmente artículo 192 TFUE, apartado 1), establece principios comunes y un marco global de acción para la protección de las aguas y garantiza la coordinación, integración y, a más largo plazo, el desarrollo de los principios generales y de las estructuras que permitan la protección y la utilización ecológicamente viable del agua en la Unión. Esos principios y ese marco deben ser desarrollados con posterioridad por los Estados miembros mediante la adopción de medidas específicas. Así pues, esa Directiva no pretende una armonización total de la normativa de los Estados miembros en el ámbito del agua (sentencias de 30 de noviembre de 2006, *Comisión/Luxemburgo*, C-32/05, EU:C:2006:749, apartado 41; de 11 de septiembre de 2014, *Comisión/Alemania*, C-525/12, EU:C:2014:2202, apartado 50, y de 1 de julio de 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 34).*

71 Pues bien, dentro de ese margen de apreciación la República de Austria podía considerar fundadamente que el proyecto discutido, que trataba de promover la producción de energías renovables, como la energía hidroeléctrica, presentaba un interés público superior.”

Corroborra además la ponderación de intereses realizada por las autoridades austríacas, porque entiende que la construcción de una central hidroeléctrica responde al objetivo de proteger y mejorar el medio ambiente a través del desarrollo de energías renovables y contribuye además a la seguridad y diversificación del abastecimiento energético:

“72 En efecto, el artículo 194 TFUE establece en su apartado 1 que, en el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, la política energética de la Unión tendrá por objetivo, con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros, asegurar el funcionamiento del mercado de la energía, garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión, fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables, y fomentar la interconexión de las redes energéticas (sentencia de 6 de septiembre de 2012, *Parlamento/Consejo*, C-490/10, EU:C:2012:525, apartado 65).

73 Además, el fomento de las fuentes de energía renovables, que es un objetivo prioritario para la Unión, se justifica considerando, especialmente, el hecho de que la explotación de dichas fuentes de energía contribuye a la protección del medio ambiente y al desarrollo sostenible y que puede contribuir así a la seguridad y a la diversificación del abastecimiento energético y a acelerar la consecución de los objetivos del protocolo de Kioto, anexo a la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (sentencia de 26 de septiembre de 2013, IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, apartado 56).

74 Por último, se debe destacar que en este caso las autoridades nacionales ponderaron los beneficios esperados del proyecto discutido con el deterioro de la masa de agua superficial del río Schwarze Sulm que derivaría de él. Basándose en esa ponderación podían considerar que ese proyecto generaría un beneficio para el desarrollo sostenible, que se habían tomado todas las medidas factibles para atenuar la incidencia negativa de ese proyecto en el estado de esa masa de agua superficial, y que por razones de viabilidad técnica o de costes desproporcionados los objetivos perseguidos por ese mismo proyecto no se podían alcanzar por otros medios que constituyeran una opción medioambiental significativamente mejor.”

Para terminar, queremos traer de nuevo aquí la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2017. De entrada, porque sintetiza perfectamente los términos en que se debe producir el control de la aplicación del principio de no deterioro. Pero también, porque parece recoger ese margen de apreciación a que hace referencia la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea citada en último lugar.

Considera el Alto Tribunal que ha de producirse un evento que active “*el escrutinio específico que deriva del artículo 45 CE*”, consistente en la adopción de medidas de tal entidad que supongan un “*patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de protección tuitiva*”.

Por otra parte, afirma que la determinación de la existencia de ese patente retroceso solo puede alcanzarse en un recurso o cuestión de inconstitucionalidad “*tras una cuidadosa ponderación*”. Entre los factores a valorar, la regulación preexistente es solo uno más a tomar en consideración.

Y, si la conclusión es que se ha producido una regresión relevante, habrá de valorarse si la nueva regulación cuenta con una justificación objetiva, “*de acuerdo con el amplio elenco de finalidades constitucionalmente legítimas, sin entrar en consideraciones de oportunidad o bondad técnica, debiéndose declarar en caso contrario su inconstitucionalidad, por vulneración del artículo 45 CE.*”

6. VII. Bibliografía

- Álvarez Carreño, S. (2006). Aproximación al estado ecológico del agua como concepto jurídico. *Derecho de Aguas*, 929-941.
- Alexandre Peñalver i Cabré, E. S. (2021). El acceso a la justicia en medio ambiente en la Unión Europea y en el Estado español: un largo camino aún por recorrer. *Observatorio de políticas ambientales 2021*. España.
- Amaya Arias, Á. M. (2015a). El principio de no regresión en materia ambiental y la directiva marco de aguas. En A. (. Embid Irujo, *Agua, Energía, cambio climático y otros estudios de derecho ambiental. En recuerdo a Ramón Martín Mateo* (pág. 105 y ss.). Cizur Menor: Aranzadi.
- Amaya Arias, Á. M. (2015b). El principio de no regresión en materia ambiental y la directiva marco de aguas. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*(32).
- Amaya Arias, Á. M. (2016). *El principio de no regresión en Derecho ambiental*. Madrid: Iustel.
- Amaya Arias, Á. M. (2019). El principio de no regresión del Derecho ambiental y la agenda 2030. En *Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2030*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cabello Martínez, G. (2017). La aplicación del principio de no regresión en relación con el suelo verde urbano. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 25.
- Comisión Europea. (2009). *Guidance Document n° 20 Guidance document on exemptions to the environmental objectives*.
- Comisión Europea. (2017). *Documento de orientación n.º 36 Exenciones a los objetivos medioambientales en virtud del artículo 4, apartado 7*. Comisión Europea. Obtenido de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_342
- De Nuccio, A. (2021). El principio de no regresión ambiental en el Ordenamiento español. *Rivista trimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 80-102.
- Embid Irujo, A. (2017). El control judicial de la planificación hidrológica: el cumplimiento de las condiciones para aceptar el deterioro de las masas de agua por la realización de concretos proyectos. El caso del dragado del Guadalquivir. En L. J. PAREJO ALFONSO, *os retos del Estado y la Administración en el siglo XXI*. Madrid: Tirant lo Blanch - Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Pascual Madoz.
- Essain, J. (s.f.). Progresividad y no regresión en el nivel de protección del ambiente. En P. Chacón, *El principio de no regresión ambiental en el Derecho Latinoamericano comparado*. San José: PNUD.

- Fanlo Loras, A. (2019). La protección del agua y sus ecosistemas en la Directiva Marco del Agua: una valoración crítica desde España. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*(43).
- García-Álvarez, G. (2024). El principio de no regresión ambiental en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. *Anuario. Observatorio de Políticas Ambientales*, 459-491.
- González Sanfiel, A. M. (2022). *El principio de no regresión en el Derecho público*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi.
- Guerrero Ron, A. G. (2020). Supuestos de excepción en la Directiva Marco del Agua: su interpretación por el Tribunal Supremo. *Actualidad Jurídica Ambiental*(102), 622-632.
- Gómez Fernández, D. (30 de mayo de 2023). *Derecho administrativo y urbanismo*. Obtenido de Los principios de no regresión ambiental, desarrollo sostenible y el planeamiento urbanístico: <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/el-principio-de-no-regresion-ambiental-y-el-planeamiento-urbanistico-sts-22-03-2023>
- La Calle, A. e. (Noviembre de 2022). *Análisis interdisciplinar de la exención del cumplimiento de la obligación de prevenir el deterioro de las aguas por nuevas actuaciones*. Recuperado el Julio de 2025, de <https://bit.ly/antideterioro>
- Lozano Cutanda, B. (2010). *Derecho ambiental administrativo*. Madrid: La Ley.
- Lozano Cutanda, B. (2012). Principio standstill versus discrecionalidad administrativa. En E. y. García de Enterría, *Administración y Justicia. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*. Civitas-Thomson Reuters.
- López Ramón, F. (2011). El principio de no regresión en la desclasificación de los espacios naturales protegidos en el Derecho español. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*(20).
- López Ramón, F. (2011). *Introducción general: regresiones del Derecho ambiental*. Observatorio de Políticas Ambientales 2011. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.
- Machado, S. M. (1994). *La formación y crisis de los servicios sanitarios públicos*. Alianza editorial.
- Moreno Molina, A. (2006). *Derecho comunitario del medio ambiente*. Madrid: Marcial Pons.
- Ojeda Mestre, R. (2013). Del eterno retorno a la no regresión. En P. Chacón, *El principio de no regresión Ambiental en el Derecho Latinoamericano comparado*. San José: PNUD.
- Parejo Alfonso, L. (2000). *El Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*.

- Rego Blanco, M. (2005). *La acción popular en el derecho administrativo y en especial, en el urbanístico*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Sagot Rodríguez, Á. (2013). El principio de no regresión en materia ambiental: análisis de dos casos de directrices transgresoras. *Actualidad Jurídica Ambiental*.

Conflicto de intereses

En esta publicación no se presentó ningún conflicto de interés.

Financiación

Esta publicación no ha recibido ninguna ayuda o financiación.