



Roj: **STS 2385/2019** - ECLI: **ES:TS:2019:2385**

Id Cendoj: **28079130052019100203**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **16/07/2019**

Nº de Recurso: **487/2017**

Nº de Resolución: **1080/2019**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **FRANCISCO JAVIER BORREGO BORREGO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.080/2019

Fecha de sentencia: 16/07/2019

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 487/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 10/07/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Javier Borrego Borrego

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: IGA

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 487/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Javier Borrego Borrego

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1080/2019

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Juan Carlos Trillo Alonso

Dª. Ines Huerta Garicano

D. Cesar Tolosa Tribiño



D. Francisco Javier Borrego Borrego

En Madrid, a 16 de julio de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo que con el número 487/2017 ante la misma pende de resolución, interpuesto por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra el Real Decreto 450/2017, 5 de mayo, del Gobierno de la Nación, por el que se aprueba el Plan de Gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña; siendo parte recurrida:

1- La Administración General del Estado, representada por el Abogado del Estado.

2- Emplazamientos Radiales S.L. representada por el procurador D. José Carlos García Rodríguez, y defendida por el letrado D. Jaime Rodríguez Díez.

3- La Generalitat de Cataluña, representada por el procurador D. Francisco Aníbal Bordallo Huidobro y defendida por el Abogado de la Generalitat de Catalunya.

4- Y la Unió de Federacions Esportives de Catalunya, representada por D. José Ramón Jansà Morell, quien se allanó por escrito presentado el 27 de junio de 2018, teniéndola por allanada por providencia del 10 de julio de 2018

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Javier Borrego Borrego.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal de la Comunidad Autónoma de Aragón, se interpone recurso Contencioso-Administrativo frente al Real Decreto 450/2017, de 5 de mayo, del Gobierno de la Nación, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña (publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 123 de 24 de mayo de 2017).

Reclamado el expediente administrativo, una vez recibido se entregó a la parte recurrente para que, en la representación que ostenta, formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando que la Sala dicte sentencia:

"[...] dicte sentencia estimatoria del presente recurso y de la pretensión en él formulada de declaración de nulidad de pleno derecho del Real Decreto 450/2017, de 5 de mayo, del Gobierno de la Nación, por el que se aprueba el plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña, comprendiendo la nulidad de su Programa de medidas".

SEGUNDO. - Conferido traslado del escrito de demanda a la parte recurrida, el Abogado del Estado contestó interesando que la Sala proceda a dictar sentencia "[...]desestimando ésta en su integridad, con expresa imposición de costas al demandante". La representación procesal de Emplazamientos radiales S.L. contestó a la demanda suplicando "dicte sentencia por la que se INADMITA o, en su defecto, DESESTIME el recurso contencioso-administrativo interpuesto. Todo ello con expresa imposición de costas". La representación de la Generalitat de Catalunya suplicaba en su contestación a la demanda "se inadmita parcialmente el recurso y lo desestime en lo demás, o subsidiariamente se desestime íntegramente el recurso, con expresa imposición de las costas a la parte recurrente".

TERCERO. - Por auto de 11 de septiembre de 2018 se acordó recibir a prueba el recurso y mediante providencia de 2 de octubre de 2018, se dio traslado a las partes litigantes por el plazo diez días sucesivos para formular escrito de conclusiones sucintas, trámite que fue evacuado por la parte recurrente, y por los recurridos con el resultado que puede verse en las actuaciones.

CUARTO.- Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día 10 de julio de 2019.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El objeto del presente recurso, interpuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón, es la impugnación del Real Decreto 450/2017, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, (B.O.E. núm. 123, del 24 de mayo de 2017).

En la parte expositiva del referido Real Decreto 450/2017 se afirma: "El plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, título con el que el Gobierno de la Generalitat de Cataluña denomina al Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de sus cuencas internas, se refiere a cuencas comprendidas íntegramente en el ámbito territorial de Cataluña y, como tal, ha sido elaborado por la Administración competente de dicha

Comunidad Autónoma y aprobado inicialmente mediante el Decreto del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 1/2017, de 3 de enero, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña para el periodo 2016-2021".

Igualmente se afirma en dicha Parte Expositiva: "los artículos 40.6 y 41.1 del texto refundido de la Ley de Aguas establecen que, en las demarcaciones hidrográficas con cuencas comprendidas íntegramente en el ámbito territorial de una comunidad autónoma, la elaboración del plan hidrológico corresponde a la Administración Hidráulica competente, siendo responsabilidad del Gobierno su aprobación, mediante real decreto, siempre que se ajuste a las prescripciones de los artículos 40. 1, 3 y 4, y 42 del mencionado texto refundido, esto es: no afecte a los recursos hídricos de otras cuencas y, en su caso, se acomode a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional. Por otro lado, el artículo 20.1 .b) dispone, a su vez, que el plan hidrológico de cuenca sea informado por el Consejo Nacional de Agua antes de su aprobación por el Gobierno".

En la sentencia del Tribunal Constitucional número 227/1998 de 29 de noviembre, (recurso 824/85), se declara:

"Con arreglo a lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución en materia de planificación de la actividad económica, la coordinación es competencia del Estado, lo que permite entender, siguiendo la doctrina sentada en la S.T.C. 144/1985, de 25 de octubre, que en este caso el acto de aprobación que contempla el art. 38,6 de la Ley de Aguas es materialmente una actividad de coordinación, ya que a través del mismo se integran en un solo sistema ordenado las acciones emprendidas por diversas entidades u órganos, de suerte que es la determinación definitiva y unitaria del plan la que posibilita la acción homogénea de todos ellos en relación con un mismo recurso. Por lo demás, no es dudoso que la regulación del precepto impugnado no trata de suplantar la voluntad planificadora de la Comunidad Autónoma por la del Estado, sino que pretende solo integrar aquélla en el conjunto superior de la política hidráulica general, evitando las disfunciones que pudieran producirse. En definitiva, la coordinación de actividades que implica la planificación hidrológica de Cuenca se realiza, según la Ley, mediante un doble mecanismo: la integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración del plan, que corresponde llevar a cabo a las Comunidades Autónomas competentes en relación con las cuencas intracomunitarias, y un acto final de aprobación por el Gobierno mediante el cual se coordina la decisión de aquéllas con las peculiares exigencias de la política hidráulica, a las que antes se .ha hecho referencia. Por todo ello, el art. 38.6 de la Ley de Aguas no puede reputarse inconstitucional".

Conforme a lo antes transcrito de la parte expositiva y del contenido dispositivo del Real Decreto 450/2017, aquí impugnado, y como sostiene el Abogado del Estado, no estamos ante un reglamento, y mucho menos ante un reglamento cuyo objeto sea el desarrollo normativo de una ley, sino ante un acto singular de aprobación final de un Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, acto singular, tasado en cuanto a los motivos del control previo a dicha aprobación final, a las circunstancias antes referidas en los artículos 40,1,3,4, y 42 T.R.L.A., más, con arreglo al artículo 20.1.b, el Informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua antes de su aprobación por el Gobierno.

SEGUNDO.- El Real Decreto 450/2017, como acto singular de aprobación del Plan, (elaborado y aprobado por Decreto del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 1/2017, de 3 de enero, publicado en el de D.O.G.C. de 5 de enero de 2017), se dicta conforme al artículo 40,6 del T.R.L.A. aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio, B .O.E. número 176 de 24 de julio de 2011, que establece: "que los Planes Hidrológicos de cuenca que hayan sido elaborados o revisados al amparo de lo dispuesto en el artículo 18, serán aprobados si se ajustan a las prescripciones de los artículos 40, 1, 3, 4 y 42, no afectan a los recursos de otras cuencas y, en su caso, se acomodan a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional".

El artículo 18 del T.R.L.A. sobre el régimen jurídico aplicable a las Comunidades Autónomas dispone: "1. La Comunidad Autónoma que, en virtud de su Estatuto de Autonomía, ejerza competencia sobre el dominio público hidráulico en cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio, ajustará el régimen jurídico de su administración hidráulica a las siguientes bases:

- a) Aplicación de los principios establecidos en el artículo 14 de esta Ley.
- b) La representación de los usuarios en los órganos colegiados de la Administración hidráulica no será inferior al tercio de los miembros que los integren.

2. Los actos y acuerdos que infrinjan la legislación hidráulica del Estado o no se ajusten a la planificación hidrológica y afecten a su competencia en materia hidráulica podrán ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa".

Los apartados 1 y 3 y 4 del artículo 40 T.R.L.A. establecen:

"1. La planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de esta ley, la satisfacción de las demandas



de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.

[...]

3. La planificación se realizará mediante los planes hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional. El ámbito territorial de cada plan hidrológico de cuenca será coincidente con el de la demarcación hidrográfica correspondiente.

4. Los planes hidrológicos serán públicos y vinculantes, sin perjuicio de su actualización periódica y revisión justificada, y no crearán por sí solos derechos en favor de particulares o entidades, por lo que su modificación no dará lugar a indemnización, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 65".

Y el artículo 41 T.R.L.A. también citado en el Real Decreto impugnado dispone:

"1. La elaboración y propuesta de revisiones ulteriores de los planes hidrológicos de cuenca se realizarán por el organismo de cuenca correspondiente o por la Administración hidráulica competente, en las cuencas comprendidas íntegramente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma".

Finalmente, el Consejo Nacional de Agua ha de informar preceptivamente, entre otros planes y proyectos conforme al artículo 41,1 T.R.L.A. "los Planes Hidrológicos de cuenca antes de su aprobación por el Gobierno".

TERCERO .- El contenido reglado del Real Decreto como acto singular de aprobación, únicamente permite, por tanto, la impugnación del mismo por los motivos antes referidos, y no alcanza ni puede alcanzar aspectos concretos del Plan de Gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, elaborado, aprobado y publicado por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, que es objeto de recurso contencioso-administrativo P.O. 55/2017, interpuesto también por la aquí recurrente Comunidad Autónoma de Aragón, ante el T.S.J. de Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo, actualmente en tramitación, así como el Acuerdo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña (G.O.U./1/2017), de 3 de enero, por el que se aprueba el Programa de Medidas del Plan de Gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña 2016-2021.

En este sentido, puede recordarse la sentencia de esta Sala de fecha 20 de junio de 2014 (recurso número 760/2011), que en relación con la impugnación del Real Decreto 1219/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Gestión del distrito de Cuenca fluvial de Cataluña, declaró terminado el proceso por pérdida sobrevinida de objeto, al haberse declarado judicialmente la nulidad del previo Decreto 188/2010, de 23 de noviembre del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, de aprobación del Plan de Gestión de distrito de cuenca fluvial de Cataluña.

CUARTO .- Por tanto, y en el marco de "la específica coordinación entre las diferentes administraciones interesadas en la materia de política hidráulica", sentencia del Tribunal Constitucional 227/1998 antes citada, procede seguidamente examinar las diferentes motivos de impugnación alegados por la Comunidad Autónoma recurrente.

Su primer motivo es la "ausencia de dictamen del Consejo de Estado" invocando al efecto el artículo 22 de la Ley Orgánica de su creación Ley Orgánica 3/1980 de 22 de abril .

Las partes recurridas se oponen al dictamen del Consejo de Estado como informe preceptivo antes de la aprobación del Real Decreto impugnado.

Conforme a lo afirmado en el anterior Fundamento de Derecho Primero, el R.D. 450/2017 impugnado es un acto singular de aprobación, no un reglamento que desarrolla o complementa una ley, por lo que no le es de aplicación el citado artículo 22 de la LO 3/1998, de 22 de abril .

Y el precedente alegado por la recurrente del informe del Consejo de Estado de 20 de febrero de 2014 sobre el Proyecto de Real Decreto de aprobación del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro, es un ejemplo de la distinción efectuada antes entre Reglamento y acto singular.

El Plan hidrológico del Ebro afecta a varias Comunidades Autónomas y su elaboración corresponde al Estado. En cuanto al Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, dicha Comunidad Autónoma, en virtud de su Estatuto de Autonomía, artículo 117,1 , b, es la competente para elaborar y aprobar los planes sobre cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio, artículo 18 T.R.L.A. Y tratándose de un Plan intracomunitario, fue informado por la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya, como así consta en el expediente. El informe preceptivo exigible antes de la aprobación del Real Decreto impugnado, cuyo contenido es reglado, es el del Consejo Nacional de Agua (R.D. 1383/2009, de 28 de agosto), con arreglo al artículo 41,1 T.R.L.A., citado en la parte expositiva del Real Decreto y transcrito en el Fundamento de Derecho Segundo.



QUINTO.- Como segundo motivo, la recurrente alega la "eficacia jurídica y vinculante de la propuesta del Plan Hidrológico elaborado por la Administración hidráulica catalana", criticando que la Administración Catalana ha elaborado, pero también aprobado y publicado dicho Plan, previamente al Real Decreto aquí impugnado.

Como ya se expuso antes, en el Fundamento Jurídico Tercero, en este recurso de casación la Sala no pueda entrar en los motivos que son objeto de conocimiento y serán decididos por el T.S.J de Cataluña, en el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón, aquí también recurrente, contra el Decreto 1/2017, de 3 de enero, del gobierno de la Generalitat de Cataluña, procedimiento ordinario núm. 55/2017.

Este motivo segundo no es admitido.

SEXTO.- El tercer motivo, "incompetencia del gobierno de la Generalidad de Cataluña", insiste en afirmar la exclusiva competencia del Estado en la aprobación del Plan de Gestión de distrito de cuenca fluvial de Cataluña, y reitera lo expuesto en el motivo anterior, por lo que debe remitirse su contestación a lo razonado en el anterior motivo. Este tercer motivo tampoco puede ser admitido.

SÉPTIMO.- Como cuarto motivo, la recurrente alega "la extralimitación territorial de su ámbito de aplicación de plan de gestión al incluir las Ramblas meridionales en el sur del delta del Ebro" incumpliendo así los artículos 40,3; 40,6 y 41,1 y demás disposiciones concordantes de la T.R.L.A..

La recurrente no precisa cuáles son "las ramblas meridionales en el Sur del Delta del Ebro", afirmando exclusivamente que "forman parte de la demarcación hidrográfica del Ebro", sin ninguna otra concreción, lo que conduce a la desestimación del motivo.

No obstante lo anterior, las partes recurridas han precisado que estas ramblas meridionales se refieren a una porción de terreno en el Montsiá, con unos pequeños torrentes y barrancos de caudal prácticamente nulo, y que desembocan en el mar, entre la bahía de los Alfaques y la desembocadura del río Sénia. Esta porción de terreno siempre ha sido considerada parte de las cuencas internas de Cataluña, (Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio). Y el artículo 3 del Real Decreto 125/2007, cuando delimita la parte española de las demarcaciones hidrográficas con cuencas hidrográficas compartidas con otros países, al describir la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro, no incluye la riberas meridionales, porque éstas no drenan en el Ebro. Así consta en la página web de la Confederación Hidrográfica del Ebro, y por último esta porción de terreno del Montsiá forma parte de las cuencas internas de Cataluña, (Decreto 31/2009, de 24 de febrero). El motivo no puede prosperar.

OCTAVO.- Como quinto motivo, la recurrente alega la "Disponibilidad de Recursos Hídricos ajenos al distrito de cuenca fluvial de Cataluña, refiriéndose al déficit estructural del sistema Ter-Llobregat, en el que no se dan soluciones internas, sino aportaciones correspondientes a recursos hídricos provenientes probablemente de la Demarcación Hidrográfica del Ebro".

Pero ello no es así. El Plan dice textualmente: "la aportación requerida (hoy de 2m³/5 y de hasta 6m³/1 en el futuro), hace que se tenga que trasladar su definición y financiación al futuro Plan Hidrológico Nacional", texto respetuoso y conforme al artículo 45,1,C que encomienda al Plan Hidrológico Nacional la previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hídricos entre ámbitos territoriales de diferentes Planes Hidrológicos de cuencas.

Y el informe preceptivo del Consejo Nacional de agua en su reunión de 16 de marzo 2017, afirma:

"[...]examinada la propuesta de Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña por los servicios técnicos de la Dirección General del Agua del MAPAMA se observa que:

- 1.- Se atiende a los objetivos generales de la planificación hidrológica establecidos en el artículo 40. I del citado texto refundido de la Ley de Aguas .
- 2.- El ámbito territorial coincide con el de la demarcación hidrográfica correspondiente conforme al artículo 40.3.
- 3.- Tiene carácter público y vinculante, sin crear derechos a favor de particulares o entidades, conforme al artículo 40.4.
- 4.- Incluye rigurosamente el contenido preceptuado en el artículo 42.
- 5.- No afecta a los recursos de otras cuencas y no contraviene ninguna determinación del vigente Plan Hidrológico Nacional, de acuerdo con los fundamentos jurisprudenciales recaídos.

Conclusión:



De acuerdo con lo que se ha expuesto anteriormente, el Consejo Nacional del Agua, reunido en su sesión plenaria del 16 de marzo de 2017, informa favorablemente el Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña a fin de que el Gobierno pueda proceder a su aprobación en cumplimiento del art.21.1.b del Texto Refundido de la Ley de Aguas , aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio".

El motivo no prospera.

NOVENO.- Como sexto motivo, se alega la nulidad del Decreto 1/2017, del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, pues al estar impugnando ante el T.S.J. de Cataluña, si se declarase la nulidad del mismo, "sería igualmente nulo el contenido del Real Decreto impugnado".

Se trata de una alegación planteando una hipótesis de futuro, y además ajena a este proceso, cuyo objeto es el recurso contra el Real Decreto 450/2017.

Y lo mismo ocurre con el séptimo motivo, la invalidez del Programa de medidas por invalidez del Plan de gestión, que reitera argumentos ya contestados anteriormente.

Ambos motivos Sexto y Séptimo son desestimados.

DÉCIMO.- La desestimación del recurso conlleva la imposición de las costas a la parte recurrente (artículo 139.2 L.R.J.C.A .), si bien, haciendo uso de la facultad que al Tribunal confiere el apartado 3 del indicado artículo, se fija como cuantía máxima a reclamar por cada una de las tres partes que se han opuesto al recurso, la cantidad de 1.000 euros más I.V.A. si se devengara.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido no ha lugar al recurso contencioso administrativo interpuesto por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra el Real Decreto 450/2017, 5 de mayo, del Gobierno de la Nación, por el que se aprueba el Plan de Gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña para el periodo 2016-2021, con imposición de las costas a la parte recurrente en los términos prevenidos en Fundamento de Derecho Décimo de la presente resolución.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Jose Manuel Sieira Míguez D. Octavio Juan Herrero Pina D. Juan Carlos Trillo Alonso

Dª Ines Huerta Garicano D. Cesar Tolosa Tribiño D. Francisco Javier Borrego Borrego

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Magistrado Ponente Sr. D. **Francisco Javier Borrego Borrego** , estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.