



Roj: **STS 1131/2017** - ECLI: **ES:TS:2017:1131**

Id Cendoj: **28079130042017100120**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **23/03/2017**

Nº de Recurso: **878/2014**

Nº de Resolución: **508/2017**

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## SENTENCIA

En Madrid, a 23 de marzo de 2017

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo nº 878/2014 interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Dña. Carmen García Rubio, en nombre y representación de los Ayuntamientos de Polinyà de Xúquer, de Albalat de la Ribera, de Benicull, de Corbera, de Cullera, de Favara, de Fortaleny, de Riola y de Sueca, contra el Real Decreto 595/2014, de 11 de julio, sobre plan hidrológico. Ha sido parte demandada la Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Maria del Pilar Teso Gamella

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**- El presente recurso contencioso-administrativo se interpuso el día 10 de octubre de 2014, contra el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, aprobado por el Real Decreto 595/2014, de 11 de julio, y publicado en el Boletín Oficial del Estado de fecha 12 de julio de 2014.

**SEGUNDO** .- Por diligencia de ordenación de 14 de noviembre de 2014, se tiene por interpuesto el presente recurso por la Procuradora de los Tribunales Dña. Carmen García Rubio en la representación de los Ayuntamientos citados en el encabezamiento, requiriendo al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para que remita el expediente administrativo correspondiente.

**TERCERO** .- Tras varios requerimientos a la Administración para que complete el expediente administrativo, una vez recibido y mediante diligencia de ordenación de 11 de septiembre de 2015, se hace entrega del mismo a la parte recurrente, para la formulación del correspondiente escrito de demanda.

En la demanda presentada el día 28 de octubre de 2015, tras formular las correspondientes alegaciones, se solicita se dicte sentencia en la que se declare y se deje sin efecto el Real Decreto por los motivos contenidos en la presente demanda y <<1. Queden establecidos como objetivos medioambientales para las masas de agua de la plan de Valencia Sur y la Sierra de las Agujas el buen estado para el 22 de diciembre de 2015, al no haber cumplido con las condiciones establecidas para poder establecer excepciones a dicho cumplimiento. (...) 2. Quede establecida la retroactividad de los objetivos medioambientales y las medidas para su consecución establecidas en el Plan, desde la fecha de 22 de diciembre de 2009 en cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. (...) 3. Se realice por la Administración General del estado el análisis coste-eficacia de las medidas necesarias para la consecución de los objetivos medioambientales de, al menos, las masas de agua de la Plan de Valencia Sur y la Sierra de la Agujas, al objeto de determinar aquellas medidas complementaria que además de las establecidas en el Plan deben implementarse para lograr los objetivos establecidos, análisis que ampliará el estudio a todas las medidas obligatorias que permitan cumplir los objetivos medioambientales de forma efectiva. (...) 4. Quede invalidada la calificación de básica de la medida <<08\_110\_008 Abastecimiento a la comarca de la Ribera>> por no cumplir con la naturaleza de dicha calificación. (...) 5. Quede modificado el artículo 28 Sistema Júcar, letra B) Asignaciones, número 1, de asignaciones de recursos superficiales para el abastecimiento urbano e industrial, en la normativa del Plan hidrológico y sustituido por el texto que fue



sometido a consulta pública: <<d) Hasta 10hm3/año de recursos superficiales del Júcar para sustituir recursos subterráneos con problemas de calidad que se utilizan en el abastecimiento de las poblaciones de la Ribera del Júcar>> sin que pueda establecerse una recuperación de los costes contraria al principio de quien contamina paga>> .

**CUARTO.-** Conferido traslado de la demanda a la Administración General del Estado, el Abogado del Estado presenta, el día 3 de diciembre de 2015, escrito de contestación en el que, tras las alegaciones oportunas, suplica que se dicte sentencia, desestimando el recurso y con imposición de costas a la recurrente. Aportando con dicho escrito documentación a efectos probatorios para su incorporación al expediente administrativo.

**QUINTO.-** Por providencia de fecha 29 de enero de 2016 se da traslado a las partes sobre la posible pérdida de objeto del presente recurso. Y en las alegaciones, el Abogado del Estado manifiesta que procede la finalización del recurso por pérdida de objeto y la representación de la parte recurrente solicita no haber lugar a dar por terminado el procedimiento. Por providencia de 9 de marzo de 2016, se acordó seguir el curso de las actuaciones.

**SEXTO.-** Mediante Auto de 5 de abril de 2016, se acordó el recibimiento a prueba del pleito, y se admiten, salvo la documental interesada como 1.2.2, por tratarse del Real decreto y la documental interesada como 1.2.3, por su inconcreción.

Por la parte demandante se interpone con fecha 19 de abril de 2016, recurso de reposición contra dicho Auto y dado traslado al Abogado del Estado, este solicita se desestime el recurso de reposición interpuesto.

**SÉPTIMO.-** Con fecha 11 de mayo de 2016, se dicta Auto estimando el recurso de reposición y declarando pertinente la documental solicitada. Practicándose las pruebas propuestas por el recurrente, con el resultado que obra en las actuaciones.

**OCTAVO .-** Por providencia de 21 de septiembre de 2016, se declara terminado y concluso el periodo de proposición y práctica de prueba, y se concedió a las partes plazo, por el orden establecido en la Ley jurisdiccional, para formular conclusiones. Trámite que evacuaron mediante la presentación de los correspondientes escritos.

**NOVENO .-** Mediante providencia de 21 de diciembre de 2016, se señaló para la deliberación y fallo del presente recurso el día 7 de marzo de 2017, en cuya fecha ha tenido lugar. Continuando la citada deliberación el día 14 de marzo, en que terminó la misma. Entregada la sentencia por la magistrada ponente el día 16 de marzo de 2017.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El presente recurso contencioso administrativo se interpone contra el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, aprobado por el Real Decreto 595/2014, de 11 de julio.

Los ayuntamientos recurrentes solicitan, a tenor del contenido del suplico de su escrito de demanda, además de la nulidad del plan hidrológico impugnado, que se establezca el buen estado de determinadas aguas, que quede establecida la retroactividad de los objetivos ambientales que aduce, que se realicen por la Administración determinados análisis relativos al coste eficacia, que quede invalidada la calificación de básica de alguna de las medidas, y que se modifique el artículo 28 del Sistema Júcar, letra B), en los términos que se propone.

Sostiene la parte recurrente, como fundamento de sus pretensiones, que la Administración autora del plan parte del estado de la masa de aguas como "malo", en concreto centra su crítica en las masas de agua "Plana de Valencia Sur" y de la "Sierra de las Agujas". En el primer caso, Plana de Valencia Sur, se aduce que no se ha realizado por la Administración un análisis adecuado de la brecha existente entre el estado actual de las aguas y los objetivos ambientales, para adoptar unos menos rigurosos. En el segundo caso, de la Sierra de las Agujas, también se califica por el plan el estado de las aguas como "malo" por la alta concentración de nitratos, por lo que también se imputa a la Administración que no haya realizado un informe técnico sobre la citada brecha entre el estado de las aguas y la consecución de los objetivos ambientales, para acordar la excepción que supone la prórroga del plazo hasta 2027.

Igualmente, añaden los ayuntamientos recurrentes, las zonas antes señaladas, Plana de Valencia Sur y Sierra de las Agujas, tienen un " *requerimiento adicional por zona protegida* ". Y no obstante dicho carácter, el plan establece excepciones para el cumplimiento de los objetivos ambientales. También se aduce la insuficiencia de las medidas necesarias para lograr objetivos ambientales, la calificación como básica de alguna de las medidas, el incumplimiento de los plazos, la necesaria retroactividad por el retraso del plan, y, en fin, los incumplimientos en la participación pública, en la asignación de recursos y en el deber de objetividad.



Por su parte, la Administración General del Estado contesta a la demanda reseñando los estudios en los que se basa la Administración, para determinar los objetivos en las dos zonas citadas por la recurrente, Plana de Valencia Sur y Sierra de las Aguas, defendiendo la naturaleza de las medidas, señalando que el retraso en la aprobación del plan no ha comprometido la ejecución de las medidas contenidas ni la consecución de los objetivos ambientales. También se aduce que no se ha incumplido el trámite de información pública, que la causa, y el soporte de los costes, de la contaminación de las aguas, no resulta determinado, y que no se ha vulnerado el deber de objetividad.

**SEGUNDO.** - La panorámica de los motivos de impugnación alegados en el escrito de demanda, y los de oposición contenidos en el escrito de contestación, nos conduce a examinar, con carácter previo, los relativos a la falta de información pública, y a la falta de justificación de la aplicación de excepciones a los objetivos ambientales.

La participación pública en el procedimiento de elaboración del Plan Hidrológico del Júcar es una exigencia que impone la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, *por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas*, más conocida como Directiva marco del agua. Pues bien, el artículo 14 impone que los Estados miembros han de fomentar la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca. Los Estados miembros velarán, por tanto, porque, respecto de cada demarcación hidrográfica, se publiquen y se pongan a disposición del público, incluidos los usuarios, a fin de recabar sus observaciones, los documentos siguientes: a) un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración del plan, con inclusión de una declaración de las medidas de consulta que habrán de ser adoptadas, al menos tres años antes del inicio del período a que se refiera el plan; b) un esquema provisional de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas, al menos dos años antes del inicio del período a que se refiera el plan; c) ejemplares del proyecto de plan hidrológico de cuenca, al menos un año antes del inicio del período a que se refiera el plan. Previa solicitud, se permitirá el acceso a los documentos y a la información de referencia utilizados para elaborar el plan hidrológico de cuenca.

En nuestro derecho interno, es el TR de la Ley de Aguas de 2001 el que establece dicha exigencia en el artículo 41.3 cuando dispone que " *se garantizará, en todo caso, la participación pública en todo el proceso planificador, tanto en las fases de consultas previas como en las de desarrollo y aprobación o revisión del plan* ". El desarrollo de esta previsión legal se hace en los artículos 72 a 75 del Reglamento de Planificación Hidrológica, que regula en una sección específica la indicada participación pública.

**TERCERO** .- Acorde con el marco normativo señalado, ciertamente hay una obligación general de promover y fomentar la participación activa de todas las partes interesadas, impuesta esencialmente por la Directiva marco del agua, el TR de la Ley de Aguas y el Reglamento de Planificación. Ahora bien, la infracción de dicho trámite se sustenta, en el alegato que esgrime la recurrente, en la existencia de un pacto anterior a la elaboración del plan, que enturbia y limita dicha participación, pues se aduce que hubo una negociación previa para la modificación de la normativa del plan, sin que las partes interesadas conocieran el proyecto con una antelación razonable.

El alegato de la recurrente, en este punto, parece más fundado en una queja general sobre el procedimiento de elaboración del plan hidrológico, cuestionando la necesidad de un cierto consenso previo, que en la alegación de una infracción normativa, pues aún cuando es cierto que se aduce la lesión del artículo 14 de la Directiva marco del agua, sin embargo se alude genéricamente a esa previa negociación y a una insuficiente antelación para que las partes pudieran conocer el proyecto, sin concretar ni el plazo del que se dispuso, por no hacer referencia al plazo de seis meses previsto en la disposición adicional duodécima del TR de la Ley de Aguas, y en el artículo 74.3 del Reglamento de Planificación Hidrológica, ni a ningún otro.

Además, consta en las actuaciones, según recoge el Abogado del Estado, los avisos publicados en el Boletín Oficial del Estado, las abundantes jornadas, reuniones, y emisión de folletos divulgativos. Del mismo modo que se constatan las abundantes observaciones y sugerencias presentadas en la consulta. Más de 315 entidades participaron en el proceso de participación pública. Es más, los cambios finales en la normativa del plan que requerían informe del Consejo del Agua de la Demarcación, ya fueron tomados en cuenta por el informe preceptivo de dicho Consejo del Agua, cuyo contenido fue favorable al Plan Hidrológico que ahora se recurre.

Del mismo modo tampoco puede sostenerse que tras la participación pública no puedan hacerse modificaciones, porque ello significa truncar la propia finalidad y objeto de dicho trámite. Sin que, por lo demás, deban hacerse sucesivos procedimientos de participación, que serían interminables, cada vez que se introduce cualquier modificación, como parece deducirse de lo alegado por la recurrente cuando se abordan los incumplimientos en la asignación de recursos.

En consecuencia, procede desestimar este motivo de impugnación que aduce el incumplimiento del trámite de información pública.

**CUARTO** .- El incumplimiento en la determinación de los objetivos ambientales, que aducen los Ayuntamientos recurrentes, se basa en la lesión del artículo 4.4. y 4.5 de la Directiva marco del agua, pues el plan hidrológico recurrido, se señala, no ha analizado la brecha existente entre el actual estado de las aguas que es "malo" según el propio plan y el estado que ha de alcanzarse, es decir, los objetivos ambientales a conseguir, señalando qué se debe hacer para conseguirlo, cuánto se tardará, cuánto costará y quien lo pagará.

La falta de justificación que se aduce se concreta en dos zonas concretas, Plana de Valencia Sur y Sierra de las Agujas. El estado de las aguas es "malo" en ambos casos, pero se aplica, en el caso de Plana de Valencia Sur, la exención de objetivos ambientales "menos rigurosos", y en el caso de la Sierra de las Agujas se aplica la excepción de la prórroga del plazo hasta 2027.

La Directiva marco del agua establece, con carácter general, los objetivos ambientales que para las aguas subterráneas (artículo 4.1.b) que se traducen en que se apliquen las medidas precisas para evitar o limitar la entrada de contaminantes en dichas aguas, evitando el deterioro de las mismas. La obligación que se impone a los Estados miembros es la de proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua subterránea y garantizar un equilibrio entre la extracción y la alimentación de dichas aguas. Se fija como objetivo alcanzar el " *buen estado de las aguas subterráneas* " a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la Directiva marco de 2000. Para llegar a tal objetivo, los Estados miembros deben aplicar las medidas necesarias que inviertan la tendencia de aumento de concentración de contaminantes debida a las repercusiones de la actividad humana, a fin de reducir progresivamente esa contaminación de dichas aguas.

Ahora bien, respecto de la aplicación de estos objetivos ambientales generales se prevé, en la propia Directiva marco del agua, varias excepciones que, por lo que hace al caso, se concretan en dos medidas. De un lado, en una prórroga del plazo para la consecución de tales objetivos ambientales, que se alcanzarían, por tanto, con posterioridad al año 2015 (excepción prevista en el artículo 4.4 de Directiva marco citada). Concretamente al 31 de diciembre de 2015 ( artículo 36 a/ del Reglamento de Planificación Hidrológica ). Y de otro, en la fijación de objetivos ambientales "menos rigurosos" de los exigidos con carácter general por la Directiva indicada (excepción prevista en el artículo 4.5 de la citada Directiva marco del agua).

Ni que decir tiene que la aplicación de tales excepciones únicamente puede hacerse cuando concurren las condiciones que se relacionan en los preceptos citados, como seguidamente veremos. Teniendo en cuenta que, como antes señalamos, el plan impugnado ha establecido la primera excepción, la prórroga hasta 2027, para la zona Sierra de las Agujas, y la segunda, objetivos "menos rigurosos", para la zona de Plana de Valencia Sur.

**QUINTO** .- Es cierto, como señalan los ayuntamientos recurrentes, que la determinación de unos objetivos ambientales "menos rigurosos" es una fijación que no puede basarse en una mera apreciación de la Administración. Así es, esta excepción al cumplimiento de los objetivos ambientales generales, se ha de basar, en el plano normativo, en las condiciones que prevé el artículo 4.5 de la Directiva marco citada. Y, en el plano de los hechos, en los informes que pongan de manifiesto el carácter inviable del cumplimiento de tales objetivos generales. De modo que, cuando la Directiva se refiere a las masas de agua "afectadas por la actividad humana", al carácter "inviable" de los objetivos, su coste "desproporcionado", las "alternativas ecológicas", entre otras, ha de quedar evidenciado esa imposibilidad de alcanzar los objetivos.

Pues bien, la apreciación de la Administración autora del plan hidrológico impugnado se basa en informes técnicos que avalan, las excepciones previstas en el mismo. En efecto, consta en las actuaciones el informe realizado por el Instituto de Ingeniería del Agua y Medio Ambiente de la Universidad Politécnica de Valencia, en virtud del convenio específico suscrito entre "Tragsatec, S.A." y la Universidad Politécnica de Valencia, sobre la " *definición de la concentración objetivo de nitrato en las masas de agua subterráneas de las cuencas intercomunitarias* ".

En el citado informe se constata el importante número de masas de aguas subterráneas que tienen concentraciones de nitrato superiores a los 50 mg/l de NO<sub>3</sub>, que fija el límite para el consumo humano. Y cuya causa se fija en esencialmente en las prácticas agrícolas y ganaderas.

Se advierte, en dicho informe, que las diferentes condiciones climáticas, caracterizadas por precipitaciones en otoño, los diferentes cultivos, mas orientados a la producción primaveral y estival, implican una prohibición general de fertilizantes en otoño e invierno en la Comunidad Valenciana. Además, y teniendo en cuenta las exigencias que se derivan de la Directiva marco del agua, en el informe, apartado 4, se examinan los objetivos ambientales y se justifica la aplicación de las excepciones, concretamente de las prórrogas y de los objetivos "menos rigurosos".



Teniendo en cuenta que la metodología seguida para el análisis de la evolución futura de la concentraciones de nitrato, en todas las masas de agua subterráneas, se basa en la utilización de los modelos de simulación que permitan hacer estimaciones de la evolución futura, y permitan evaluar los efectos de diferentes escenarios futuros. La metodología consiste básicamente en el empleo de dos modelos de forma secuencial: el primero, es un modelo de balance de nitrógenos en el suelo, que proporciona el exceso de nitrógeno disponible o que puede ser arrastrado por el agua; y el segundo modelo, reproduce el transporte de nitrato a través del ciclo hidrológico.

Obsérvese que se ha seguido un sistema de simulación de concentración de nitrato, mediante el módulo denominado Patricial (precipitación aportación en tramos de red integrados con calidad de las aguas) que permite construir modelos del ciclo hidrológico y calidad de las aguas distribuidas espacialmente, mediante esa simulación mensual. Con proyección específica sobre la cuenca del Júcar en el cuadro que contiene el apartado 6.1.13 del informe.

Quiere esto decir que no hay falta de justificación de las excepciones previstas en el plan para la Sierra de las Agujas y Plana de Valencia Sur, pues la prórroga hasta 2027 y los objetivos "menos rigurosos", respectivamente, se basan en un informe que tiene en cuenta las exigencias y las condiciones previstas en la Directiva marco del agua (artículos 4.4 y 4.5), que pone en relación con la real situación de las masas de aguas subterráneas en las expresadas zonas, y analiza la previsión de su evolución. De manera que podrá discutirse el contenido de dicho informe, que, por cierto, la parte recurrente no hace en conclusiones, pero no puede sostenerse con éxito que la previsión del plan se encuentra ayuna de justificación, pues el informe proporciona el soporte adecuado a las excepciones que pone en cuestión dicha parte.

Por lo demás, el cumplimiento de los objetivos medioambientales a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la indicada Directiva, lo será 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, ex artículo 4.c) de la Directiva. Del mismo modo que los objetivos medioambientales de las zonas protegidas han de cumplir las exigencias derivadas de dicha protección, pues no pueden ser objeto de prórrogas o de objetivos menos rigurosos, esos objetivos medioambientales previstos en la legislación específica de las zonas que han sido declaradas como protegidas, en los términos que señala el apartado 6 de la Instrucción de Planificación Hidrológica.

**SEXTO** .- Los reparos que se oponen al programa de medidas no pueden prosperar, en atención a las razones que seguidamente expresamos.

Con carácter general, los programas de medidas, básicas y complementarias, se integran en los planes hidrológicos y forman parte de su contenido. Estos programas se regulan en el artículo 92 quater del TR de la Ley de Aguas, en relación con el artículo 41.2 de la misma ley, y tienen por finalidad, partiendo de los estudios realizados para determinar la naturaleza de la demarcación, las repercusiones de la actividad humana en sus aguas y su coste, *la consecución de los objetivos medioambientales fijados en el artículo 92 bis del TR de la Ley de Aguas*, en concreto en el apartado 1 b) de dicho precepto, que es el aplicable a las aguas subterráneas.

De manera que si el apartado 4 del expresado artículo 92 quater señala que el programa de medidas se integrará por las medidas *básicas* y las *complementarias*. Las primeras son los requisitos mínimos a cumplir establecidos reglamentariamente. Y las segundas son las de carácter adicional para la consecución de dichos objetivos medioambientales.

Sentado lo anterior, no podemos considerar que carezcan de tal naturaleza las medidas que relaciona la recurrente, pues no se justifica su desconexión con los objetivos medioambientales que se tratan de conseguir. Téngase en cuenta que el abastecimiento de las comarcas de la Ribera se pretende sustituir las aguas subterráneas de alta concentración de nitratos por aguas superficiales del río Júcar que tengan una calidad mejor, además de comportar un menor coste. En este punto, la Administración autora del plan pone de manifiesto que la evaluación realizada en 2015 por la Comisión Europea sobre la adaptación de los borradores de revisiones de los planes hidrológicos para su adaptación a las exigencias paulatinas de la Directiva marco del agua, ha recibido una calificación, sobre el análisis coste eficacia, satisfactoria, según pone de manifiesto el Abogado del Estado.

**SÉPTIMO** .- En relación con los plazos y la retroactividad, resulta evidente el retraso en la aprobación del plan, pues si el plazo previsto en la Directiva para alcanzar el buen estado de las aguas es " *a mas tardar quince años después de la entrada en vigor de presente Directiva* " (artículo 4), el Real Decreto que aprueba el plan hidrológico recurrido es de 2014 y el plazo para alcanzar el buen estado de las aguas expiraba en 2015, por lo que es obvio lo ajustado del mismo. Ahora bien, esta circunstancia no puede alterar la finalidad propuesta que es alcanzar los objetivos medioambientales previstos en el artículo 4 de la Directiva marco del agua, aunque sea en la forma gradual que se fija en el plan, en tres escalones, para 2015, para 2021 y para 2017.



Es más, el artículo 13 de la Directiva marco del agua establece que los planes hidrológicos de cuenca se publicarán a más tardar nueve años desde la entrada en vigor de la presente Directiva. De modo que resulta innegable que el plan ahora impugnado de 2014, incurre en un evidente retraso, y que a ello no puede servir de excusa el proceloso camino por el que discurre la elaboración de este tipo de planes.

Ahora bien, la sugestiva conclusión que la parte recurrente extrae de dicho incumplimiento temporal, que es postular el alcance retroactivo al plan, de modo que su entrada en vigor no fuera la del día siguiente al de su publicación, como establece la disposición final segunda del Real Decreto que aprueba el plan, sino hace cuatro años, es decir, cuando debió de ser publicado el mismo, en cumplimiento los plazos establecidos por la Directiva marco, para que de este modo pueda ser ya aplicado a las autorizaciones en trámite posteriores a 2009, no puede ser compartida.

En efecto, dicho alegato no puede estimarse porque ello equivaldría a que esta Sala estableciera la nueva redacción de un precepto del plan, el relativo a su entrada en vigor, cuando el artículo 71.2 de la LJCA impide a los órganos jurisdiccionales determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general. Todo ello sin perjuicio de que se tenga en cuenta el contenido del nuevo plan al interpretar el anterior, cuando se trate de normas cuyo contenido sea no favorable o restrictivo de derechos, ex artículo 9.3 de la CE .

Por lo demás, no podemos compartir, ante el carácter genérico del alegato, que se haya vulnerado con carácter general el deber de servir con objetividad a los intereses generales, previsto en el artículo 103.1 de la CE . El desarrollo argumental de este motivo de impugnación se parece más, atendido el escrito de demanda, a una cláusula de cierre sobre el descontento de la parte recurrente en relación con el plan hidrológico aprobado, que un verdadero motivo fundado en concretas e identificables infracciones normativas.

**OCTAVO** .- Los denominados incumplimientos en la asignación de recursos, en el escrito de demanda, efectivamente han de regirse, como aducen los Ayuntamientos recurrentes, por el principio de *quien contamina paga* , y su aplicación al caso determina la nulidad del artículo 28.B.d) del Plan Hidrológico impugnado.

El principio de quien contamina paga viene establecido en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en los artículos 111 bis del TR de la Ley de Aguas y 9 de la Directiva marco del agua. De modo que la política de la Unión Europea en el ámbito del medio ambiente se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de *quien contamina paga* (artículo 191.2 del Tratado de Funcionamiento). Igualmente, los Estados miembros de la UE tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, de conformidad con el principio de que *quien contamina paga* , según establecen los artículos 9 de la Directiva marco y 111 bis del TR de la Ley de Aguas .

En las asignaciones de recursos previstas en el artículo 28, sistema Júcar, apartados B.d), se establece que alcanzarán hasta 10 hm<sup>3</sup>/año de recursos superficiales del Júcar para sustituir recursos subterráneos con problemas de calidad que se utilizan en el abastecimiento de las poblaciones de la Ribera del Júcar. Esta sustitución se realiza con recursos superficiales anteriormente destinados a regadíos y que serán sustituidos por los correspondientes recursos subterráneos liberados, empleando para ello los pozos de sequía que ya disponen de las infraestructuras de interconexión con la zona de regadío sin producir variación en los balances globales del sistema de explotación del Júcar. *El coste asociado a la sustitución será financiado por los usuarios de abastecimiento beneficiados* .

Si bien en el apartado siguiente, letra e), se intenta suavizar tal previsión al señalar que lo anterior se entiende sin perjuicio de una posible asignación sin sustitución de una parte del volumen, en función de las disponibilidades del sistema.

En definitiva, se hace recaer sobre los usuarios del abastecimiento del agua el coste de sustitución, antes citado, por razón de la falta de calidad de las aguas, cuando lo cierto es que el origen de ese mal estado de las aguas no guarda relación con dichos usuarios. Así es, no podemos compartir que el origen de la contaminación sea desconocido, como aduce el Abogado del Estado, pues el propio informe realizado por el Instituto de Ingeniería del Agua y Medio Ambiente de la Universidad Politécnica de Valencia, en virtud del convenio específico suscrito entre "Tragsatec, S.A." y la Universidad Politécnica de Valencia, sobre la "*definición de la concentración objetivo de nitrato en las masas de agua subterráneas de las cuencas intercomunitarias*", señala, con carácter general, que *las altas concentraciones de nitrato registradas en estas masas de agua subterráneas tiene su origen, de forma mayoritaria, en las prácticas agrícolas y ganaderas que se realizan dentro de la cuenca hidrográfica* . Y a dicho origen de la contaminación se refiere de modo constante.



Si a este informe, al que se refiere la propia contestación a la demanda en otros apartados, y al que hemos dado valor, en fundamentos anteriores, a los efectos de entender justificadas las excepciones a los objetivos medioambientales, en relación con la prórroga y los objetivos menos rigurosos, no podemos privar de ese mismo valor, cuando pone de manifiesto el origen de la mala calidad de las aguas.

En definitiva, el principio de recuperación de costes no puede imponerse a costa de vulnerar, o simplemente dejar sin efecto, el principio de quien contamina paga, que es lo que sucede en el precepto impugnado.

No está de más reparar, en fin, que la norma que contiene el citado artículo 28 B d) del plan impugnado, ha desaparecido del plan que sucede al ahora recurrido. Nos referimos a la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro, aprobados por Real Decreto 1/2016, de 8 de enero. Pues bien, en el anexo XI de las disposiciones normativas del plan, concretamente en el artículo 20, apartado B d) se dispone que " *Hasta 10hm<sup>3</sup>/año de recursos superficiales del Júcar para sustituir recursos subterráneos con problemas de calidad que se utilizan en el abastecimiento de las poblaciones de la Ribera del Júcar* ", que es precisamente la redacción que postula la recurrente.

En consecuencia procede la estimación del recurso únicamente en lo relativo al artículo 28 B d) del Plan Hidrológico impugnado, que se declara nulo, por infracción del principio de quien contamina paga. Sin que proceda dar nueva redacción al mismo, según se solicita en el suplico de la demanda, pues el artículo 71.2 de la LJCA impide a los órganos jurisdiccionales determinar, como antes señalamos y ahora insistimos, la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general, como es el contenido normativo del plan.

**NOVENO** .- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LJCA, atendida la estimación en parte del recurso contencioso administrativo, no se hace imposición de las costas procesales.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido Que estimamos en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de los Ayuntamientos de Polinyá de Xúquer, de Albalat de la Ribera, de Benicull, de Corbera, de Cullera, de Favara, de Fortaleny, de Riola y de Sueca, contra el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, aprobado por el Real Decreto 595/2014, de 11 de julio, por lo que declaramos no conforme a Derecho y nulo el artículo 28 b d) del indicado Plan. Desestimándose el recurso en lo demás. No se hace imposición de costas.

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

Así se acuerda y firma.

**PUBLICACIÓN**.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por la Excm. Sra. D<sup>a</sup> Maria del Pilar Teso Gamella, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.