



Roj: **STS 1658/2019 - ECLI:ES:TS:2019:1658**

Id Cendoj: **28079130052019100141**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **28/05/2019**

Nº de Recurso: **4484/2016**

Nº de Resolución: **707/2019**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **FRANCISCO JAVIER BORREGO BORREGO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 707/2019

Fecha de sentencia: 28/05/2019

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

Número del procedimiento: 4484/2016

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 14/05/2019

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.: 4484/2016

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. 707/2019

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 28 de mayo de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo que con el número 4484/16 ante la misma pende de resolución, interpuesto por la procuradora doña Carmen García Rubio, en nombre y representación de los Ayuntamientos de Albat de la Ribera, Algemesí, Alzira, Benicull de Xuquer, Corbera, Cullera, Favara, Fortaleny, Llaurí, Polinyà de Xúquer, Riola, Sueca y Carcaixent, que han sido defendidos por el letrado don Abel Calle Marcos y doña María Soledad Gallego Bernad, contra el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de, entre otros, el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica del Júcar, publicado en el B.O.E. el 19 de enero de 2016, así como contra la Resolución de 7 de septiembre de 2015, de la Secretaría de Estado de **Medio Ambiente**, por la que se formula declaración ambiental estratégica conjunta de los planes Hidrológicos y de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica del Júcar para el periodo 2016-2021, B.O.E. de 21 de septiembre de 2015; siendo parte recurrida la Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal de los Ayuntamientos de Albat de la Ribera, Algemesí, Alzira, Benicull de Xuquer, Corbera, Cullera, Favara, Fortaleny, Llaurí, Polinyà de Xúquer, Riola, Sueca y Carcaixent, se interpone recurso Contencioso-Administrativo contra el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de, entre otros, el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, publicado en el B.O.E. el 19 de enero de 2016, así como contra la Resolución de 7 de septiembre de 2015, de la Secretaría de Estado de **Medio Ambiente**, por la que se formula declaración ambiental estratégica conjunta de los planes Hidrológicos y de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica del Júcar para el periodo 2016-2021, B.O.E. de 21 de septiembre de 2015.

Reclamado el expediente administrativo, una vez recibido se entregó por diligencia de ordenación de 2 de junio de 2016 a la procuradora doña Carmen García Rubio para que, en la representación que ostenta, formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días. Solicitado por la procuradora doña Carmen García Rubio complemento del expediente, se suspendió el plazo de formalización de demanda.

Por providencia de 13 de octubre de 2016 se acuerda la suspensión del proceso por haberse admitido a trámite por el Tribunal Constitucional el conflicto Positivo de Competencia nº 2740/2016 . Providencia que recurre la actora en reposición, con el resultado que obra en actuaciones.

Por providencia de fecha 13 de febrero de 2017 se levanta la suspensión del proceso, al haberse dictado sentencia resolviendo el Conflicto Positivo de Competencia 2740/2016 (B.O.E. 20 de enero de 2017),y por diligencia de ordenación de 2 de marzo de 2017 se alza la suspensión del plazo para formalizar demanda que acordó la diligencia de ordenación de 9 de junio de 2017 haciendo entrega a la parte recurrente del expediente administrativo.

Por escrito de 9 de marzo de 2017, la procuradora doña Carmen García Rubio, solicita nuevamente complemento de expediente con suspensión de plazo para formalizar demanda, lo cual es acordado por diligencia de ordenación de 21 de marzo de 2017. Tras varias solicitudes de complemento de expediente, finalmente, por diligencia de ordenación de 14 de noviembre de 2017 se entrega el expediente completo a la parte recurrente a fin de que formalice demanda en el plazo que le resta, 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:

<<[...] Se declare la necesidad de que la Administración General del Estado en la mayor brevedad posible realice los análisis necesarios al objeto de mejorar el estado de al menos, las masas de agua de la Plana de Valencia Sur y la Sierra de las Agujas y determinar aquellas medidas complementarias que además de las establecidas en el Plan deben implementarse para lograr los objetivos establecidos, análisis que ampliará el estudio a medidas obligatorias que permitan cumplir los objetivos medioambientales de forma efectiva.

Se declare nulo de pleno derecho el apartado 4 del artículo 54 del Plan hidrológico de 2016 que establece que "Los costes de los pozos de sequía y de los rebombes se repercutirán por el Organismo de cuenca entre el conjunto de usuarios beneficiados del sistema de explotación en los términos previstos en el TRLA." conforme a las razones expuestas en la demanda.



Se declare la necesidad de que la Administración General del Estado en la mayor brevedad posible realice los análisis necesarios para que se realicen las asignaciones de recursos superficiales necesarios para los abastecimientos de los Ayuntamientos de La Ribera.>>.

SEGUNDO. - Conferido traslado del escrito de demanda a la parte recurrida, el Abogado del Estado contestó interesando que la Sala proceda a dictar sentencia << SUPlico A LA SALA tenga por hechas las alegaciones anteriores y por cumplimentado el trámite concedido debiendo desestimar la demanda íntegramente con expresa imposición de costas al recurrente, teniendo por despachado el traslado concedido>>.

TERCERO .- Por auto de 3 de abril de 2018 se acordó recibir a prueba el recurso y una vez practicada la propuesta y admitida, mediante resolución de 7 de mayo 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 el Abogado del Estado, con el resultado que puede verse en las actuaciones.

CUARTO.- Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día 6 de marzo del presente, si bien se prorrogó la deliberación y fallo hasta la reunión de 14 de mayo de 2019.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Los Ayuntamientos situados en la Ribera del Júcar, antes relacionados, recurren ante esta Sala el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro, si bien el recurso se concentra en lo referido al Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica del Júcar, así como la Resolución de 7 de septiembre de 2015.

Diecinueve de las treinta y una páginas del escrito de demanda de los recurrentes se refieren a los Hechos, en los que exponen los antecedentes, próximos y no tan próximos del Plan Hidrológico impugnado, las medidas adoptadas para corregir la contaminación de nitratos procedente de la agricultura, la participación ciudadana en la elaboración de las normas y de los planes, la población de los Ayuntamientos recurrentes y su demanda de aguas superficiales. En estos antecedentes, los recurrentes tratan de la contaminación de las aguas en el abastecimiento en la Ribera del Júcar. La tendencia creciente de la contaminación. La evolución en las masas de agua en 2016, resultando niveles de nitrato en 3 de las 6 estaciones muestreadas con valores superiores a 100 mg N03/L en la Plana de Valencia Sur, y de 50 mg en la Sierra de las Agujas. Las medidas adoptadas en materia de contaminación por la Administración Central y por la Administración Autonómica Valenciana. Sobre la recuperación de los costes de los pozos de sequía, narrando lo ocurrido con el PH de 2014 y lo regulado en el PH de 2016, objeto aquí de impugnación.

SEGUNDO.- Son cinco los Incumplimientos alegados por los recurrentes.

Como Primer Incumplimiento alegan que el Plan Hidrológico no ha realizado las obligaciones relativas al establecimiento y aplicación de las medidas necesarias para lograr el cumplimiento de los objetivos medioambientales en, al menos, las masas de agua en Plana de Valencia Sur y Sierra de las Agujas.

Tras exponer la importancia de las medidas contra la contaminación, las normativas europea, nacional y autonómica sobre estas actuaciones, concluye en el incumplimiento del artículo 11,3,a y h en relación con el anexo VI, parte A, IX, y 11,4 de la Directiva 2000/60/CE y el artículo 43,3 y 4 y 45 en relación con el anexo III del Real Decreto 907/2007 , <<al no haber establecido en el Programa de medidas y aplicado las medidas necesarias para lograr los objetivos medioambientales, al menos, en las masas de agua de la Plana de Valencia Sur y de la Sierra de las Agujas>>. El Abogado del Estado opone que los recurrentes no razonan porqué son insuficientes las medidas adoptadas y cuáles son las <<medidas necesarias>> que los recurrentes proponen.

El Segundo Incumplimiento que invocan los demandantes es el relativo a repercutir el coste de los pozos de sequía de los regantes sobre el conjunto de los usuarios del sistema Júcar, es decir, a los Ayuntamientos también, <<[...]cuando los responsables de las presiones contaminantes y de los costes medioambientales de los pozos de sequía son regantes>>. El Abogado del Estado opone que el concepto de la recuperación de los costes de los pozos de sequía se realiza repercutiendo a los <<usuarios beneficiados>>, de acuerdo con lo que previene el T.R.L.A.

El Incumplimiento Tercero que alegan los recurrentes se refiere a la no asignación de recursos, pues existen <<necesidades mayores>>. Los recurrentes reconocen que recibieron la asignación que pidieron y no acreditan cuáles son esas <<necesidades mayores>> opone el Abogado del Estado. En su alegación, los recurrentes recogen que la Confederación Hidrográfica del Júcar considera que las demandas de agua se sitúan por debajo



de la asignación establecida en el Plan Hidrológico, considerando además que el mismo establece una reserva adicional de 21,5hm³/año, por lo que, si hubiera esa mayor necesidad, se otorgaría a cargo de la citada reserva.

Como Incumplimiento Cuarto, alegan el relativo al deber de objetividad, artículo 103,1 de la Constitución, acreditado, según los recurrentes por los <<numerosos incumplimientos>> relatados que revelan una actuación arbitraria de la Administración, a lo que se opone el Abogado del Estado.

El Quinto y último Incumplimiento alegado, es una invocación a la <<invalidez de lo recurrido>>, por imperativo del artículo 4,3 del Tratado de la Unión Europea, y la nulidad conforme al artículo 62 de la ley 30/92. El Abogado del Estado señala que los recurrentes no acreditan cuál es el motivo de la nulidad radical del artículo 62 que citan sin mayor precisión.

TERCERO.- En relación al Primer Incumplimiento alegado, sobre la disconformidad de los recurrentes con las medidas para lograr los objetivos medioambientales en, al menos, las masas de agua de Plana de Valencia Sur y Sierra de las Agujas.

Conforme a la Directiva Marco del Agua (DMA), y entre otros preceptos, en su artículo 4, que define los objetivos medioambientales, en nuestra legislación se establece como primer objetivo de la planificación hidrológica "conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico" (art. 40 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas). A tal fin, el art. 92 bis T.R.L.A. instaura los objetivos medioambientales que han de perseguirse para lograr una adecuada protección de las aguas. Y el art. 92 quater, apartado 2 T.R.L.A., dispone que los programas de medidas tendrán como finalidad la consecución de los objetivos medioambientales señalados en el art. 92 bis.

De esta forma, la fijación de los objetivos ambientales supone el presupuesto para que puedan adoptarse las medidas destinadas a la consecución del buen estado de las aguas que la planificación persigue.

Por ello, el art. 42.1 e) T.R.L.A. establece que los planes hidrológicos de cuenca comprenderán obligatoriamente "la lista de los objetivos medioambientales para las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas, incluyendo los plazos previstos para su consecución, la identificación de las condiciones para excepciones y prórrogas y sus informaciones complementarias". En desarrollo de esta normativa europea y nacional, el art. 4 e) del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica (en adelante, R.P.H.) dispone que los planes hidrológicos de cuenca comprenderán obligatoriamente: "la lista de objetivos medioambientales para las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas, incluyendo los plazos previstos para su consecución, la identificación de condiciones para excepciones y prórrogas, y sus informaciones complementarias". De esta forma, tanto la DMA, como el T.R.L.A. y su normativa de desarrollo exigen que en cada plan hidrológico de cuenca se fijen los objetivos ambientales a alcanzar en las distintas masas de agua, sin que permitan excepciones a este mandato.

Conforme al artículo 31 del Plan Hidrológico impugnado, los objetivos medioambientales de las masas de agua de la Demarcación Hidrográfica del Júcar y los plazos previstos para su consecución se relacionan en el apéndice 9. A su vez, el artículo 56 define el programa de medidas que se describen en el anejo 10 de la memoria, y en las páginas 15 y 16 del escrito de demanda de los actores se relacionan las medidas del Plan Hidrológico previstas para las masas de agua Plana de Valencia Sur y Sierra de las Agujas.

Los recurrentes, ante esta realidad, se limitan a expresar generalidades subjetivas, sin precisar ni concretar cuál o cuáles de los objetivos medioambientales es o son incumplido/s, o qué medida/s no es/son cumplida/s. Debe rechazarse por ello este Incumplimiento.

El Segundo Incumplimiento alegado, se refiere a la recuperación de los costes de los pozos de sequía, y la no observancia de los artículos 9 de la DMA, 111bis del T.R.L.A., y 42 del Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por R.D. 907/2007, así como a la pretensión de nulidad del artículo 54,4 del Plan Hidrológico por repercutir los costes de los pozos de sequía también a los Ayuntamientos como usuarios beneficiados del sistema. Los recurrentes se basan para esta pretensión en la sentencia de esta Sala, Sección Cuarta, de fecha 23 de marzo de 2017, recurso 878/2014, que resolvió la casación interpuesta por algunos de los Ayuntamientos aquí recurrentes contra el Plan Hidrológico de 2014.

En aquel recurso, los Ayuntamientos recurrentes se oponían al artículo 28, b,2 del Plan Hidrológico de 2014, que establecían la asignación << hasta 10 hm³/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 realizará 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.* >>

La frase subrayada fue objeto de examen y valoración de esta Sala en la sentencia aludida, que declaró nulo el artículo 28,2, b, por infracción del principio de <<quien contamina, paga>>, establecido en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en los artículos 111bis del T.R.L.A. y 9 de la D.M.A.

El actual Plan Hidrológico de 2016, su artículo 20,B,d, del P.H. de 2014 se limita a establecer una asignación "[...]hasta 10 hm³/año de recursos superficiales del Júcar para sustituir recurso subterráneos con problemas de calidad que se utilizan en el abastecimiento de las poblaciones de la Ribera del Júcar", desapareciendo las dos frases que tenía a continuación el precepto anulado.

Ni por su ubicación, pues no se encuentra en el precepto relativa a las asignaciones en el Sistema Júcar, sino en el artículo relativo a "la recuperación de los costes de las medidas". Y tampoco por su redacción, pues el artículo 54,4 del P.H. de 2016 determina: "Los costes de los pozos de la sequía y de los rebombes se repercutirán por el organismo de cuenca entre el conjunto de usuarios beneficiados del sistema de explotación en los términos previstos en el T.R.L.A.", redacción claramente diferente a la última frase del anulado artículo 28,2,b del Plan Hidrológico 2014. Por ello, no es posible una aplicación sin más, automática, de lo decidido en la sentencia de 23 de marzo de 2017, pues son dos normas, la de 2014 y la de 2016, bien distintas.

Y además, el artículo 54,4 del Plan Hidrológico impugnado ahora, y no el 20,b,d que es el que sustituye al anterior 28,b,d del Plan Hidrológico 2014, se remite, sin matización alguna, al Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (T.R.L.A.). A través de un recurso contencioso administrativo no puede pretenderse la declaración de contrario a derecho de un texto legislativo. En el T.R.L.A., su artículo 111 bis establece los principios generales que deben observar las Administraciones públicas competentes, en virtud del principio de recuperación de costes y del que contamina paga, incentivando el uso eficiente del agua y contribuyendo a los objetivos medioambientales perseguidos, con aplicación de criterios de transparencia. Para la aplicación del principio de recuperación de costes se tendrán en cuenta a las consecuencias sociales, ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio y de las poblaciones afectadas.

Los Ayuntamientos recurrentes no han señalado cuál es la inobservancia concreta, (una o varias), de lo previsto en el T.R.L.A., en el citado precepto, por lo que la impugnación del artículo 54,4 del Plan Hidrológico de 2016 es, además de inviable jurídicamente, carente de la necesaria precisión en su alegación de incumplimiento.

Por lo expuesto, se rechaza este motivo de impugnación.

El Tercer Incumplimiento alegado por los recurrentes invoca la insuficiente asignación de recursos para los abastecimientos de la Ribera del Júcar, pero sin explicar por qué es insuficiente la asignación y cuál es la suficiente. Y ello cuando hay reserva de agua, como antes se mencionó. Pero sobre este Incumplimiento, en el Otrosí relativo a la prueba, punto 1.3, anuncian los recurrentes una <<pericial>> sobre las necesidades de aguas para el abastecimiento de las poblaciones. Ello significaba que este punto al menos se iba a precisar. Pero en su escrito de Conclusiones, los recurrentes dicen que han renunciado a esta <<prueba pericial sobre la insuficiente asignación de recursos dado que ha sido imposible poder cuantificar de forma suficiente la proyección de necesidades en los sistemas de abastecimiento afectados>>. Si no es posible cuantificar las necesidades, la alegación general sobre su insuficiencia carece de fundamento.

Se rechaza este Tercer motivo de Incumplimiento.

En cuanto a los dos últimos motivos de incumplimiento alegados, sobre el relativo al deber de objetividad, artículo 103,1 de la Constitución, y la invalidez de los recurrido, por imperativo del artículo 4,3 del Tratado de la Unión Europea, y la nulidad del artículo 62 de la ley 30/1992, deben rechazarse.

Ambas alegaciones, por su exposición generalizada, carentes de la precisión y concreción fundamentadoras de toda impugnación, a lo que debe añadirse además el hecho de haber sido rechazados los anteriores motivos de incumplimientos formulados.

CUARTO.- Costas procesales.

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 la parte recurrida, por todos los conceptos, la cantidad de 4.000 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 que no ha lugar al recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de los Ayuntamientos recurrentes, contra el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de, entre otros, el Plan Hidrológico de la demarcación Hidrográfica del Júcar, anexo XI del mismo, publicado en el B.O.E. el 19 de enero de 2016, así como contra la Resolución de 7 de septiembre de 2015, de la Secretaría de Estado de **Medio Ambiente**, por la que se formula declaración ambiental estratégica conjunta de los planes Hidrológicos y de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica del Júcar para el periodo 2016-2021, B.O.E. de 21 de septiembre de 2015; con imposición de las costas a la parte recurrente en los términos prevenidos en Fundamento de Derecho Cuarto de la presente resolución.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Jose Manuel Sieira Miguez Octavio Juan Herrero Pina

Juan Carlos Trillo Alonso Ines Huerta Garicano

Cesar Tolosa Tribiño 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.