

Roj: STS 555/2011
Id Cendoj: 28079130052011100034
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5
Nº de Recurso: 161/2009
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

Recurso contencioso administrativo. Aplicación de la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación de impacto Ambiental en Castilla-La Mancha. Diferencia entre cuencas intracomunitarias e intercomunitarias. Falta de motivación. Motivación "in aliunde".

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a once de Febrero de dos mil once.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que legalmente ostenta, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de enero de 2009, sobre trasvase de aguas.

Han sido partes demandadas la Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado, el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura representado por la Procuradora de los Tribunales Dña. Paloma Alonso Muñoz y la Abogada de la Generalidad Valenciana en la representación que legalmente ostenta.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- El presente recurso contencioso-administrativo se interpuso, el 15 de marzo de 2009, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en su reunión de 16 de enero de 2009, que acordó el trasvase de 44,5 hectómetros cúbicos con destino al acueducto Tajo-Segura.

SEGUNDO .- Recibido el expediente administrativo, y con entrega del mismo a la parte recurrente, se confirió trámite para la formulación del correspondiente escrito de demanda.

En el escrito de demanda se solicita la estimación del recurso contencioso administrativo, la anulación del Acuerdo del Consejo de Ministros recurrido y, en consecuencia, la nulidad del trasvase de aguas acordado en el mismo.

TERCERO .- Habiéndose dado traslado a la Administración General del Estado del escrito de demanda, por el Abogado del Estado se presenta escrito de contestación en el que, tras las alegaciones oportunas, suplica que se dicte sentencia por la que se desestime el recurso y se declare que el acto administrativo recurrido es conforme a Derecho.

Las representaciones procesales de las demás partes demandadas, Generalidad Valenciana y Sindicato Central de Regantes Tajo-Segura, han contestado a la demanda solicitando que se desestime el recurso y se declare conforme a Derecho la resolución que se impugna.

CUARTO .- No solicitado el recibimiento a prueba, se confirió trámite de conclusiones.

Evacuado el mismo quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, que

tuvo lugar el día 8 de febrero de 2011, fecha fijada para la deliberación y fallo del presente recurso.

Siendo Ponente la Excm. Sra. D^a. Maria del Pilar Teso Gamella, Magistrada de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Mediante el presente recurso contencioso-administrativo se impugna el Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en su reunión de 16 de enero de 2009, que acordó el trasvase de 44,5 hectómetros cúbicos con destino al acueducto Tajo- Segura.

Se señala en el acuerdo recurrido que de la cantidad de agua trasvasada se destinan 24,5 hectómetros cúbicos para abastecimiento a poblaciones, y 20 hm³ al riego que garantice la supervivencia de plantaciones leñosas.

La pretensión de nulidad que ejercita la Junta de Comunidades recurrente, en relación con el expresado Acuerdo del Consejo de Ministros, se cimienta sobre dos motivos de impugnación.

De un lado, se aduce que no se ha realizado la preceptiva Evaluación de Impacto Ambiental, prevista en el artículo 5.1 de la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación de Impacto Ambiental en Castilla-La Mancha . Se razona, tras la cita del indicado precepto, que " *habiéndose omitido, por tanto, un trámite preceptivo exigido por una Ley, el acto impugnado es nulo de pleno derecho* " (fundamento segundo "in fine" de la demanda).

Y, de otro, se señala que el Acuerdo del Consejo de Ministros que dispone el trasvase no está motivado y se indica que " *esta Administración se muestra disconforme con el mismo, y por ello cuestiona especialmente el trasvase de 20 hectómetros con destino a riegos, pues su necesidad no está debidamente justificada en el expediente administrativo por lo que en este particular el acto impugnado carece de la necesaria motivación* ".

Por su parte, el Abogado del Estado y las demás partes demandadas --Sindicato Central de Regantes y Generalidad Valenciana--, mantienen que el Acuerdo impugnado es conforme a derecho porque no resulta de aplicación el trámite cuya omisión se denuncia en la demanda para fundamentar sobre tal carencia la pretensión de nulidad ejercitada, y porque el acto está motivado.

SEGUNDO .- La primera cuestión sometida a la decisión de esta Sala se limita a resolver sobre la aplicación al caso del artículo 5.1 de la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación de Impacto Ambiental en Castilla-La Mancha , en relación con el Anexo I Grupo 7, apartado c) 1^a de la misma Ley. Dicho de otro modo, se trata de determinar si el acuerdo impugnado es nulo porque el Consejo de Ministros debió aplicar la mentada Ley 4/2007 y, en consecuencia, realizar el trámite que integra la Evaluación de Impacto Ambiental, cuya ausencia denuncia la Administración recurrente.

Bastaría para desestimar el presente recurso con señalar que venimos declarando de modo reiterado que tal norma autonómica no resulta de aplicación en el caso de los trasvases de cuencas intercomunitarias, esto es, aquellas que transcurren por más de una Comunidad Autónoma. De modo que el indicado artículo 5.1 únicamente resulta de aplicación respecto de las cuencas intracomunitarias por discurrir los recursos hídricos por el territorio de la misma Comunidad Autónoma.

En este sentido, hemos declarado en Sentencia de 14 de junio de 2010 (recurso contencioso administrativo nº 166/2008), siguiendo lo señalado en la Sentencia anterior de 10 de marzo de 2010 (recurso contencioso administrativo nº 613/2007), que << *El segundo motivo por el que se considera ilegal el acuerdo combatido se basa en falta de evaluación de impacto ambiental, exigible conforme a lo establecido por el artículo 5.1, en relación con el Anexo I Grupo 7, apartado c) 1^a de la Ley autonómica 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla - La Mancha. (...) Dicho precepto no es aplicable al trasvase enjuiciado por tratarse de una cuenca intercomunitaria, que se rige exclusivamente por las normas estatales, concretamente por la Ley 52/1980, de 21 de octubre ; Real Decreto 2530/1985, de 27 de diciembre , y el Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo, aprobado por Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio , así como la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional , modificada por Ley 11/2005, de 22 de junio, cuyas disposiciones estatales fijan los requisitos y condiciones para llevar a cabo el trasvase, todos los que se han cumplido en este caso, de manera que no resulta necesaria la invocada evaluación de impacto ambiental requerida por la citada ley autonómica >>.*

TERCERO .- Cuanto hemos expuesto en el fundamento anterior resulta suficiente para desestimar el

presente recurso, no obstante haremos una breve consideración adicional al respecto, esencialmente fundada por el marco normativo de aplicación.

La inaplicación de la norma contenida en el *artículo 5.1 de la indicada Ley autonómica 4/2007*, al trasvase acordado por el Consejo de Ministros que se recurre, sólo puede explicarse si partimos del propio diseño competencial, en materia de aguas, constitucionalmente establecido. En otras palabras, la interpretación de la indicada norma autonómica únicamente puede hacerse conforme a la Constitución, de modo que quedan proscritas aquellas interpretaciones que supongan una vulneración de la misma, que es lo que sucedería si en los trasvases relativos a las diferentes cuencas se hiciera tabla rasa de la diferenciación entre cuencas intercomunitarias e intracomunitarias.

Conviene tener en cuenta que la expresada *Ley 4/2007, en el Anexo I grupo 7, apartado c), apartado 1*, sujeta a la expresada evaluación ambiental los siguientes proyectos << *Proyectos y acciones para el trasvase, cesiones de recursos hídricos al amparo del texto refundido de la Ley de Aguas o cualquier tipo de transferencia, excluidos los trasvases de agua potable por tubería, en cualquiera de los siguientes casos :(...)* 1º *Que la operación tenga por objeto evitar la posible escasez de agua y el volumen de agua movilizada sea superior a 10.000.000 de metros cúbicos al año* >>. Y, por su parte, el *artículo 5.1* dispone que *"Los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de las obras, construcciones, instalaciones o cualquiera otra actividad comprendida en el Anexo I deberán someterse a la Evaluación del Impacto Ambiental en la forma prevista en esta ley, previamente a su autorización por el órgano que corresponda"*.

Pues bien, la interpretación conforme con la Constitución nos lleva al enmarque normativo en el que se dicta la indicada norma que es el siguiente. El Estado tiene competencia exclusiva, *ex artículo 149.1.22ª de la CE*, para << *La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas **discurran por más de una Comunidad Autónoma**, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial*>> .

Por su parte, las Comunidades Autónomas pueden asumir, como hacen en sus Estatutos de Autonomía, *ex artículo 148. 10ª*, << *Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales* >>. Y sin olvidar, en fin, que el *artículo 31.8ª del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha* asume la competencia en << *Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la región; aguas minerales y termales; aguas subterráneas cuando discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. (...)Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas **discurran íntegramente** por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma*>>.

En este contexto normativo, según la interpretación de la doctrina constitucional expresada en las SSTC 118/1998, de 4 de junio y 227/1988, de 29 de noviembre, no es de extrañar que la única conclusión que puede alcanzarse es la que ya hemos expresado. Así es, la norma prevista en la citada *Ley autonómica 4/2007*, que impone la evaluación medioambiental, no resulta de aplicación en el caso de las cuencas intercomunitarias que están sujetas a las normas estatales legal y reglamentariamente establecidas, al respecto, pero no a lo establecido en la norma legal castellano manchega cuya infracción se denuncia en el presente recurso contencioso administrativo. De modo que el acuerdo del Consejo de Ministros se dicta al amparo de la indicada competencia del Estado, concretamente de la *Ley 21/1971, de 19 de junio*, *Ley 10/2001, de 5 de julio, el Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo*, aprobado por RD 1664/1998, de 24 de julio, y el RD 2530/1985, de 27 de diciembre, y a las mismas sujeta su actuación.

CUARTO.- Por otro lado, la otra cuestión suscitada en el escrito de demanda sobre la falta de motivación del trasvase acordado por el Consejo de Ministros tampoco puede tener favorable acogida.

Antes de nada, conviene advertir que la recurrente en este punto desliza su crítica, como se deduce del párrafo transcrito en nuestro fundamento primero, a los términos del propio trasvase acordado, expresando su discrepancia con el mismo, más que a poner de manifiesto un desconocimiento de las razones por la falta de motivación del acto. De modo que las razones que sustentan este motivo no están, en su integridad, en correspondencia con el vicio de anulabilidad que se denuncia.

En todo caso, la motivación de los actos administrativos, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional y jurisprudencia de este Tribunal Supremo cuya reiteración nos excusa de cita expresa, cumple una doble finalidad, de un lado, da a conocer al destinatario de los mismos las razones, concretas y precisas aunque no exhaustivas, de la decisión administrativa adoptada, para que con tal conocimiento, la

parte pueda impugnarla ante los órganos jurisdiccionales, y estos, a su vez --esta es la segunda finalidad--, puedan cumplir la función que constitucionalmente tienen encomendada de control de la actividad administrativa y del sometimiento de ésta a los fines que la justifican, *ex artículo 106.1 CE*.

El cumplimiento de esta exigencia de la motivación de los actos, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos en que se basa, previsto en el *artículo 54 de la Ley 30/1992*, se salvaguarda mediante la severa consecuencia de la anulabilidad del acto administrativo no motivado, en caso de incumplimiento.

Ahora bien, esta ausencia de motivación puede ser un vicio invalidante, como hemos señalado, o una mera irregularidad en el caso de que no se haya producido ese desconocimiento de los motivos y razones en que se funda la decisión administrativa. Dicho de otra forma, debe atenderse a un criterio material en orden a determinar si efectivamente se ha cumplido, o no, la finalidad que exige la motivación de los actos, es decir, si el destinatario ha llegado a conocer las razones de la decisión adoptada por la Administración, pues solo si se conocen pueden impugnarse. Se trata, en definitiva, de valorar si concurre la indefensión a que se refiere el *artículo 63.2 de la Ley 30/1992* cuya existencia es necesaria para incurrir en el vicio de invalidez señalado. El defecto de forma " *sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o de lugar a la indefensión de los interesados*", nos indica el citado *artículo 63.2*. Y lo es cierto es que, en este caso, en la demanda se deslizan referencias al fondo del asunto que ponen de manifiesto que la recurrente no desconoce las razones de la decisión que combate.

QUINTO .- Siguiendo con la exigencias propias de la motivación, debemos añadir que la motivación puede contenerse en el propio acto, o bien puede realizarse por referencia a informes o dictámenes, *ex artículo 89.5 de la Ley 30/1992*, cuando se incorporen al texto de la misma. Ahora bien, esta exigencia de la incorporación de los informes, contenida en el mentado *artículo 89.5 " in fine "*, ha sido matizada por la jurisprudencia de este Tribunal Supremo --Sentencias de 21 de noviembre de 2005, 12 de julio de 2004, 7 de julio de 2003, 16 de abril de 2001, 14 de marzo de 2000 y 31 de julio de 1990 -- en el sentido de considerar que si tales informes constan en el expediente administrativo y el destinatario ha tenido cumplido acceso al mismo, la motivación mediante esta técnica " *in aliunde* " satisface las exigencias de la motivación, pues permite el conocimiento por el receptor del acto de la justificación de lo decidido por la Administración.

En el caso examinado, el acto administrativo ya señala los motivos de su decisión de trasvasar agua. Así es, se indica que " *a pesar de la últimas lluvias, los embalses de la Cabecera del Tajo continúan en situación de excepcionalidad y sus reservas se sitúan en torno a los 359 hectómetros cúbicos, volumen superior a los 240 hectómetros cúbicos, límite establecido por la Ley del Plan Hidrológico Nacional de año 2001, por debajo del cual no se debe trasvasar agua, con objeto de poder garantizar la atención de las necesidades de la cuenca del Tajo*". Luego se refiere a los criterios que han presidido su actuación enfatizando en la " *prioridad del abastecimiento humano*".

Pero es que, además del contenido del acto de trasvase expresando las razones que motivan tal actuación, en lo que se refiere a la propia cantidad de los hectómetros de agua trasvasada, ha de traerse a colación que la " *situación de excepcionalidad* " a que alude el acto impugnado, encuentra su justificación minuciosa en el informe de situación de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura 4/2008, de 29 de diciembre. En este informe se analiza de modo detallado la cuenca de origen y las receptoras, los volúmenes embalsados, su evolución y las previsiones, además de los cuadros que figuran en el anexo, expresando los consumos de años hidrológicos. Igualmente el informe de la Dirección General de Agua explica los antecedentes, las previsiones y las necesidades de aguas en los diferentes uso.

Por tanto, el acuerdo impugnado no adolece de falta de motivación, pues en el mismo se expresan las razones de la decisión de trasvasar agua. Y, además, concurre una motivación detallada " *in aliunde*", por referencia a los informes antes señalados que constan en el expediente administrativo y que proporcionan una adecuada justificación al acuerdo de trasvase, poniendo de manifiesto que tal acto administrativo se fundamenta en una interpretación racional y no es fruto de la arbitrariedad o el capricho.

Procede, en consecuencia, desestimar el recurso contencioso administrativo.

SEXTO .- De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139, apartados 2 y 3*, de la LJCA, procede hacer imposición de las costas procesales ocasionadas en el presente recurso contencioso administrativo a la Administración recurrente, como ya señalamos en la Sentencia de 14 de junio de 2010 (recurso contencioso administrativo nº 166/2008). Ahora bien, atendida la naturaleza del asunto y la actividad desplegada por las demás partes personadas en las actuaciones, procede limitar la cuantía de la condena

en costas, respecto de los honorarios de Letrado de cada parte demandada, no podrá rebasar la cantidad de 600 euros cada uno.

FALLAMOS

Que desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que legalmente ostenta, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de enero de 2009, debemos declarar el expresado Acuerdo, en relación con la presente impugnación, conforme con el ordenamiento jurídico. No se hace imposición de las costas procesales ocasionadas.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN.**- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por la Excm. Sra. D^a Maria del Pilar Teso Gamella, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.