

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN PRIMERA

Núm. de Recurso: 0001783/2015
Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO
Núm. Registro General: 06709/2015
Demandante: JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA LA MANCHA
Letrado: LETRADO JUNTA DE COMUNIDADES CASTILLA-LA MANCHA
Demandado: MINISTERIO DE AGRICULTURA ALIMENTACION Y MEDIO AMBIENTE
Codemandado: SINDICATO CENTRAL DE REGANTES DEL ACUEDUCTO TAJO-SEGURA, REGIÓN DE MURCIA Y GENERALITAT VALENCIANA
Abogado Del Estado
Ponente Ilma. Sra.: D^a. NIEVES BUISAN GARCÍA

SENTENCIA Nº:

Ilmo. Sr. Presidente:
D. EDUARDO MENÉNDEZ REXACH

Ilmos. Sres. Magistrados:
D^a. FELISA ATIENZA RODRIGUEZ
D^a. LOURDES SANZ CALVO
D. FERNANDO DE MATEO MENÉNDEZ
D^a. NIEVES BUISAN GARCÍA

Madrid, a veintiseis de julio de dos mil dieciocho.

Vistos por la Sala, constituida por los Sres. Magistrados reseñados al margen, los autos del recurso contencioso-administrativo número 1783/2015, interpuesto por La Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en nombre y representación de LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA,

contra la Orden AAA/2252/2015 de 27 de octubre por la que se autoriza un trasvase de 8 Hm³ desde los embalses de Entrepeñas-Buendía a través del Acueducto Tajo-Segura, en el mes de octubre de 2015. Ha sido parte demandada LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada por el Abogado del Estado y partes demandadas el SINDICATO CENTRAL DE REGANTES DEL ACUEDUCTO TAJO-SEGURA, el LETRADO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA y la ABOGADA DE LA GENERALITAT DE VALENCIA. La cuantía del recurso se fijó como indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Por la Junta de Comunidades actora se interpuso recurso contencioso administrativo mediante escrito presentado el 12 de noviembre de 2015, acordándose su tramitación de conformidad con las normas establecidas en la Ley 29/1998, y la reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO. - En el momento procesal oportuno dicha entidad actora formalizó la demanda mediante escrito presentado el 15 de marzo de 2016 en el que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó procedentes, terminó suplicando se declarara:

Tenga por interpuesta en tiempo y forma demanda contra la Orden AAA/2252/2015, de 27 de octubre, por la que se autoriza un trasvase de 8 HM³ desde los embalses de Entrepeñas-Buendía a través del Acueducto Tajo-Segura, para el mes de octubre de 2015 y estime la misma por ser la citada Orden nula de pleno derecho.

TERCERO. - El Sr. Abogado del Estado contestó la demanda mediante escrito presentado el 8 de noviembre de 2016 en el que, tras alegar los hechos y los fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó suplicando se dictara sentencia en la que se desestimara íntegramente el recurso contencioso-administrativo, con expresa imposición de costas.

Contestó asimismo a la demanda el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, mediante escrito de 28/12/2016, en el que solicitó el dictado de Sentencia en la que desestimara el recurso interpuesto, por ser el acto impugnado conforme a Derecho. E igualmente la Abogada de la Generalitat de Valencia, con fecha de 5 de enero de 2017, y el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura, mediante escrito de la misma fecha, ambos con idéntica pretensión desestimatoria.

CUARTO. - Habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba, se acordó el mismo mediante Auto de 10 de marzo de 2017, practicándose la prueba documental propuesta y admitida con el resultado que figura en las actuaciones.

No considerándose necesaria la celebración de vista pública, se dio trámite de conclusiones a las partes, trámite que evacuaron por su orden, primero la defensa de la entidad recurrente y después el Abogado del Estado, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Murcia y la Letrada de la Generalitat de Valencia, mediante escritos en los que reiteraron y concretaron sus respectivos pedimentos.

QUINTO. - Concluidas las actuaciones, se señaló para deliberación y votación de este recurso el día 5 de junio de 2018, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación, habiendo sido ponente la Ilma. Magistrada. D^a. Nieves Buisán García, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO. Se impugna en el presente recurso contencioso administrativo, por la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Orden AAA/2252/2015, de 27 de octubre, por la que se autoriza un trasvase de 8 Hm³ desde los embalses de Entrepeñas-Buendía a través del Acueducto Tajo-Segura, en el mes de octubre de 2015.

Orden AAA/2252/2015 que se basa en el informe propuesta de Dirección General del Agua de 23 de octubre de 2015, en el que figura que el volumen de existencias efectivas en el conjunto de embalses de Entrepeñas-Buendía a fecha 1 de octubre de 2015 es de 331.537 hm³, por lo que a tenor de la disposición adicional quinta "Reglas de explotación del trasvase Tajo-Segura" de la Ley 21/2015, de 20 de julio, se ha constatado que se está en situación hidrológica excepcional, nivel 3. Situación nivel 3 a cuyo tenor, según establece el artículo 1 del RD 773/2014, de 12 de septiembre, corresponde al órgano competente, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, la autorización, de forma discrecional y motivada, de un volumen mensual de hasta 20 hm³/mes.

Artículo 1 del Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura a cuyo tenor:

En función de las existencias conjuntas en los embalses de Entrepeñas y Buendía a comienzos de cada mes, se establecen los siguientes niveles mensuales con arreglo a los que se acordará la realización de los trasvases con un máximo total anual de 650 hm³ en cada año hidrológico (...)

Nivel 3: Se dará cuando las existencias conjuntas en Entrepeñas y Buendía no superen, a comienzos de cada mes los valores mostrados en la tabla (688 hm³ en julio).

Precepto que añade que: en este nivel, denominado como situación hidrológica excepcional, el órgano competente podrá autorizar discrecionalmente y de forma motivada un trasvase de hasta 20 hm³/mes.

SEGUNDO. - La parte actora sustenta su pretensión impugnatoria de la demanda, en síntesis, en las siguientes consideraciones:

1º. Vulneración de la disposición adicional tercera de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional y de la disposición transitoria segunda de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

Se desprende de la DA tercera de la Ley del Plan Hidrológico Nacional (PHN), en relación con la DT segunda de la Ley de Evaluación Ambiental (LEA), que se instituye un solo periodo transitorio para la implantación como excedente trasvasable en la cabecera del Tajo, del nivel de referencia de 400 hectómetros cúbicos. Periodo transitorio general y único, que debe ser aplicado a todos los supuestos en que se haya decidido o se decida en el futuro, la implantación de tal nivel de los 400 Hm³, sin excepción. Plazo que comienza el día de la entrada en vigor de tal Ley 21/2013, que se produjo el 12 de diciembre de 2013.

Interpretación que además coincide con la que hizo la propia Comisaría de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Tajo (CHT), que certificó mediante comunicado de prensa de 8 de marzo de 2014 que se había alcanzado un volumen embalsado conjunto en Entrepeñas y Buendía de 900 hectómetros cúbicos, por lo que quedaba automáticamente establecido el umbral mínimo no trasvasable de 400 hectómetros cúbicos de manera permanente (se adjuntan nota de prensa y oficio de la CHT como documentos nº 1 y 2). Se cita la doctrina de los actos propios, y se concluye que partiendo de que tal umbral mínimo no trasvasable entró en vigor el 8/03/2014, como con fecha de 21 de septiembre de 2015 el conjunto de Entrepeñas y Buendía se encontraba con un volumen embalsado de 340,23 Hm³, es contraria a la Ley la realización de cualquier tipo de trasvase en esta situación, por lo que debe declararse su nulidad.

2º Incumplimiento de las Reglas de Explotación fijadas en el RD 773/2014, 12 de septiembre.

Conforme a lo dispuesto en la Ley, mientras las decisiones de trasvase en los niveles 1 y 2 son automáticas y se toman en el marco de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura, en el «nivel 3» (alcanzado en 12 ocasiones), la decisión corresponde al Ministro, al estar en situación de excepcionalidad hidrológica, sin que tenga que ser el máximo definido.

Se ha vulnerado la regla de explotación, por la omisión de un método científico adecuado de los datos observados y, sobretodo, por la parcialidad de las conclusiones del informe de aplicación de la regla de explotación y seguimiento de la coyuntura hidrológica firmado por D. Francisco Cabezas. El Ministerio hace suyas decisiones sobre cantidades mensuales a trasvasar en el citado informe, de aplicación de la regla de explotación y seguimiento de la coyuntura hidrológica de julio de 2015 (documento nº 6), que parte de datos fácticos erróneos, suplantado lo que deberían ser análisis directos, objetivos e imparciales. No se comprende como el Ministerio no posee herramientas más complejas y eficaces para el control y gestión del ATS y la decisión de cuantía del trasvase queda a expensas de un informe de un asesor externo en un momento puntual. Además, nos encontramos con una clara conculcación del imprescindible y necesario principio de imparcialidad de la actuación administrativa, respecto de D. Francisco Cabezas, dada su conocida inclinación hacia una de las partes antagónicas del trasvase, tal y como resulta de la página web de la Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua www.f-ie.es, en la que desempeña el cargo de Director General y donde todos los patronos son representantes de los intereses de la Región de Murcia.

3º. Falta de motivación de la Orden AAA/2252/2015 impugnada, que alude a "existencias efectivas" para justificar la situación de los embalses de cabecera del Tajo a fecha 1 de octubre de 2015, basándose en el informe de la DGA de 23 de octubre, pero sin explicar que se entiende por existencias efectivas. El referido "Informe de aplicación de la regla de explotación y seguimiento de la coyuntura hidrológica" de D. Francisco Cabezas, señala en la página 6 que son existencias efectivas, *"las resultantes de restar a las existencias reales los volúmenes ya autorizados, pero aún embalsados y pendientes de transferencia"* pero en ningún momento alude a cómo se obtienen las mismas. Se ha omitido cualquier referencia o explicación de que del concepto de volumen de "existencias efectivas", consideradas tanto en la documentación del Ministerio de Medio Ambiente como en la Orden AAA/2252/2015, debe restarse un volumen adicional compuesto por el volumen de sedimentos, volumen de embalse muerto y volumen no útil del embalse.

La Orden AAA/2252/2015, tampoco motiva o justifica las razones por las que decide acordar la realización el trasvase de 8 hectómetros cúbicos. El principio de proporcionalidad es de aplicación al supuesto, pues aunque reconociésemos que la cuenca receptora se encuentra en una situación catastrófica (hipótesis sólo a efectos argumentales), es una realidad incontestable que la cuenca cedente también se encuentra en una situación límite de la misma entidad, lo que debería haber conducido al órgano decisor a no acordar trasvasar.

4º. Nulidad del acto administrativo por vulneración del principio de participación.

De conformidad con el artículo 14 del TR de la Ley 1/2001, de 20 de julio, de Aguas, que establece como uno de los principios rectores de la gestión en materia de aguas la "participación de los usuarios", se ha infringido el aludido principio, al evitarse por la Comisión Central de Explotación (CCE) toda posible intervención de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en el conocimiento de la Orden que aquí se impugna, que no fue invitada a la reunión del 23 de octubre de 2015 de tal CCE, impidiéndosele, de forma efectiva y manifiesta la defensa de los legítimos intereses de la Comunidad de Castilla-La Mancha. Se cita la doctrina de la STC 39/1986, de 31 de marzo, así como la Exposición de Motivos de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre (en la actualidad Derogada) que proclama que "resulta evidente la necesidad de potenciar y apoyar a las Comunidades de usuarios, a fin de fomentar la participación y responsabilidad de los diferentes protagonistas en la gestión del agua y la conveniencia de aumentar también el carácter participativos de las Confederaciones Hidrográficas".

TERCERO. Ha de ser resuelta, con carácter previo, la objeción formal opuesta por la parte recurrente en la demanda, sobre ausencia de motivación de la Orden Ministerial impugnada.

En general, la motivación de los actos administrativos supone la exteriorización o manifestación expresa de las razones que la Administración ha tenido para adoptar una resolución. Por lo que no puede consistir en una mera declaración de conocimiento y menos aún en una manifestación de voluntad (STC 77/2000). Exigencia de motivación que es consecuencia de la prohibición de arbitrariedad de los poderes públicos (STC 73/2000). Se trata de un lado de asegurar la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración, y constituye también una garantía del administrado que podrá impugnar, en su caso, el acto administrativo, con

posibilidad real de rebatir la bases en las que se fundamenta y además, en último lugar, la motivación hace posible el control jurisdiccional del acto administrativo recurrido (artículo 106.1 CE). En consecuencia, cuando el acto carece de motivación se impide el control jurisdiccional que viene constitucionalmente impuesto, pues se impide comprobar que la resolución dada al caso es consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento jurídico y no el fruto de la arbitrariedad (STC 77/2000). Y si bien la ausencia de motivación o una motivación defectuosa puede constituir, o bien un vicio de anulabilidad (artículo 63.2 de la Ley 30/1992), o bien una mera irregularidad no invalidante, la disección entre ambas consecuencias debe hacerse atendiendo a si se ha producido esa ignorancia respecto de los motivos de la decisión y se ha colocado al administrado en una situación de indefensión (SSTS 3 de abril de 1990 y 4 de junio de 1991).

Aplicando la anterior doctrina al presente supuesto, es el artículo 1 del Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del Traspase por el Acueducto Tajo-Segura, el que expresamente establece que: "*en función de las existencias conjuntas en los embalses de Entrepeñas y Buendía a comienzos de cada mes*", cuando concorra el "*nivel 3*" (de los cuatro posibles), "*el órgano competente podrá autorizar discrecionalmente y de forma motivada un trasvase de hasta 20 hm³/mes*".

Examinada la Orden Ministerial recurrida, consideramos que la misma sí se ajusta a la exigencia de "motivación" desarrollada por la doctrina constitucional, en relación con el referido artículo 1 del RD 773/2014, dado que se remite a la propuesta de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura (documento número 7 expediente) y a su vez, según resulta de su lectura, tal CEATS se basa en la propuesta efectuada por D. Francisco Cabezas, a partir de su Informe de 12 de octubre de 2015 (documento núm. 6) y de sus explicaciones en la sesión de fecha 23 de octubre de 2015.

En definitiva, el Informe elaborado por dicho Francisco Cabezas, unido a las consideraciones de la CEATS, a las que se remite la orden AAA/2252/2015, y que obran en el expediente, constituyen motivación *in aliunde* o por remisión de la resolución impugnada, por lo que en ningún caso estaríamos ante un supuesto de falta de motivación del que pudiera derivarse indefensión para la parte recurrente, sino ante una motivación que tal demandante no comparte, por lo que dicha objeción formal ha de ser rechazada.

CUARTO. En cuanto al fondo de la controversia, considera la Junta de Comunidades actora que a tenor de la DA tercera de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, en relación con la DT segunda de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, se instituye un solo periodo transitorio para la implantación del nivel de referencia de los 400 hectómetros cúbicos, como excedente trasvasable en la cabecera del Tajo. En definitiva, que un nivel de existencias inferior a 400 hm³ impediría todo trasvase.

Frente a ello, se adelanta ya, indicar que la Sala considera improcedente tal fijación del nivel de referencia de 400 hectómetros cúbicos a la fecha de entrada en vigor de la Ley 21/2013 (el 12/12/2013), como pretende la demandante, y ello en base a las siguientes consideraciones:

La Ley 52/1980 de 16 de octubre, de Regulación del Régimen Económico del Acueducto Tajo-Segura en su disposición adicional novena.1 indica que el condicionante básico de las aguas que se trasvasan a través de tal Acueducto es que las mismas *“sean, en todo momento, excedentarias en la cuenca del Tajo”*. La determinación de excedentes debía hacerse en el Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo (PHT) teniendo en cuenta *“tanto los aprovechamientos potenciales (...) como los que sean consecuencia del desarrollo natural de las provincias de la cuenca del Tajo”*, como los requerimientos ambientales, *“garantizando en el Tajo antes de su confluencia con el Jarama (en Aranjuez) un caudal no inferior a 6 metros cúbicos por segundo”* (DA primera de la Ley 52/1980), por lo que el criterio básico en la regulación del trasvase Tajo-Segura ha sido garantizar en todo caso el carácter preferente del Tajo, preferencia que se logra asegurando que los volúmenes de aguas trasvasadas sean excedentarios. En base a ello el PHT de 1998 declaró como agua excedentaria una diferencia entre volumen embalsado en Entrepeñas y Buendía de 240 hm³. Limitación que adquirió rango legal con la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, cuya DA Tercera declara que *“Se considerarán aguas excedentarias todas aquellas existencias embalsadas en el conjunto de Entrepeñas-Buendía que superen los 240 hm³. Por debajo de esta cifra no se podrán efectuar trasvases en ningún caso.”* Previniéndose, además, que *“Este volumen mínimo podrá revisarse en el futuro conforme a las variaciones efectivas que experimenten las demandas de la cuenca del Tajo, de forma que se garantice en todo caso su carácter preferente, y se asegure que las transferencias desde cabecera nunca puedan suponer un límite o impedimento para el desarrollo natural de dicha cuenca”* (DA Tercera del PHN, según su redacción original). Ley del PHN que experimentó varias modificaciones, entre otras por Ley 21/2013 de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, cuya DA tercera eleva el umbral mínimo no trasvasable de 240 hm³ a 400 hm³, aunque estableciendo para ello un régimen transitorio de 5 años máximo.

Más tarde, por Ley 21/2015, de 20 de julio, dado que la STC de 5 de febrero del 2015 declaró la inconstitucionalidad de la regulación de algunos preceptos de la redacción anterior, se mantiene el régimen transitorio para establecer el umbral de 400 hm³ como límite no trasvasable en los siguientes términos:

La aplicación de la DA tercera de la Ley 10/2001, de 5 de julio, reguladora del Plan Hidrológico Nacional, se escalonará en el tiempo conforme a las siguientes prescripciones:

1. La implantación del nuevo nivel de referencia de 400 hectómetros cúbicos para la definición de excedentes trasvasables en la cabecera del Tajo seguirá un régimen transitorio de forma que este nuevo nivel se alcance a lo sumo en cinco años conforme al siguiente procedimiento.

2. En la fecha de entrada en vigor del nuevo plan hidrológico del Tajo, elaborado conforme a la Directiva Marco del Agua, el nivel se elevará 32 hectómetros cúbicos, y se irá elevando en escalones adicionales de 32 hectómetros cúbicos el día 1 de enero de cada año sucesivo, hasta alcanzar los 400 hectómetros cúbicos finales. Igualmente, la curva de definición de situaciones hidrológicas excepcionales vigente se irá elevando de forma escalonada y simultánea a sus correspondientes niveles de referencia, hasta alcanzar la curva final.

3. Si en el inicio o en cualquier momento del período transitorio se alcanzase un nivel de existencias embalsadas de 900 hectómetros cúbicos, tanto el nuevo nivel de referencia de 400 hectómetros cúbicos como la curva de condiciones excepcionales entrarían en vigor de forma inmediata (...).”

Es evidente, por tanto, que la implantación del nuevo nivel de referencia se remite al futuro, por lo considera la Sala, al igual que entienden tanto la Abogacía del Estado como los codemandados en sus respectivos escritos de contestación, que el plazo de 5 años que opera como elemento de cierre tiene un *dies a quo* que ha de fijarse en el momento de entrada en vigor del Plan Hidrológico del Tajo aprobado por RD 270/2014, de 11 de abril (en la actualidad derogado), entrada en vigor que se produjo al día siguiente de su publicación en el BOE, con fecha de 13 de abril de 2014, lo cual así se desprende de una interpretación tanto literal como sistemática de dicha DT Única de la Ley 21/2015.

Se aduce, asimismo, por la parte recurrente, que en cualquier caso procedería fijar el nivel de referencia de 400 hm³ con fecha de 8 de marzo de 2014, basándose para ello en una nota de prensa y en un oficio interno redactado en términos telegráficos, y sin sustento en ninguna otra justificación documental (documentos 1 y 2 de la demanda). En este sentido y tal y como indica la STJ de Madrid de 1 de febrero de 2018 (Rec. 714/2016), en la que se enjuiciaba un supuesto de gran similitud con el planteado en esta litis y en el que se propuso idéntica prueba : *en ningún caso puede considerarse la concurrencia de un acto propio de aplicación a fecha de 8/03/14 el umbral mínimo no trasvasable de 400 hm³ que no puede resultar de una nota de prensa o de un oficio a tercero sin más, dada la normativa en la materia que exigiría una constatación oficial del rango correspondiente, que no se ha producido en este caso. Así la transcrita y vigente disposición legal relativa al periodo transitorio significa: 4 la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo –Segura velara por la aplicación de estos criterios y resolverá las incidencias que pudieran plantearse en el periodo de transición”.*

QUINTO. Por lo que se refiere al incumplimiento de las reglas de explotación fijadas en el RD 773/2014, 12 de septiembre, que asimismo se denuncia en la demanda, ha de manifestarse lo siguiente:

Figura en autos, como se ha indicado, el informe de D. Francisco Cabezas en el que se basa la Orden Ministerial combatida y cuya primera parte se refiere a la aplicación de la regla de explotación del RD 773/2014. Informe en el que se efectúan una serie de cálculos, que se extraen de diferentes datos, todos los cuales igualmente se detallan en el mismo, y que la parte recurrente no ha desvirtuado mediante medio probatorio alguno. Según se desprende del repetido informe, sustento de la resolución impugnada, se parte de la serie histórica conocida, para generar, a través de ciertas técnicas estadísticas, series futuras. Así, tal y como se expone a partir de la página 16, tras mostrar la evolución observada en los meses pasados hasta llegar al momento actual, y a fin de prever el futuro a partir de hoy, se realiza “una simulación Montecarlo de la posible evolución del trasvase en los próximos meses, generando 10000 series sintéticas de 24 meses con origen en el mes actual, y simulando la evolución del sistema por aplicación de la regla de explotación a cada una de las series generadas”.

Informe que alcanza, entre otras, las siguientes conclusiones:

La situación a comienzos de octubre ha empeorado ligeramente respecto a la existente a comienzos de septiembre, que a su vez empeoró la de septiembre,

habiendo aumentado las probabilidades de alcanzar a corto plazo el nivel 4, de ausencia de trasvase.

En aplicación de la regla vigente cabe proponer que se autoricen hasta 22 hm³ totales para los meses de octubre, noviembre y diciembre. Tal resultado es indicativo de la muy delicada situación existente.

Ante esta situación, y dado que el supuesto de máximo trasvasable de 20 hm³ se estima descartable, se han estudiado los efectos de una inevitable reducción del máximo trasvasable de 20 hm³/mes a valores inferiores, y desde una doble perspectiva: los efectos sobre las probabilidades de alcanzar en los meses futuros el nivel 4, y los efectos sobre las probabilidades de que se produzcan fallos de suministros en los abastecimientos. Los resultados obtenidos son los mostrados.

Si bien razona la demanda respecto de la improcedencia de entender que concurría el nivel 3 a comienzos del mes de octubre de 2015 por considerar que de la cifra de existencias que figuran procedía descontar cierto volumen embalsado, se trata de una afirmación genérica, que no acredita que el volumen de existencias a comienzos del mes fuera diferente del considerado por la Orden combatida, alegación carente de prueba que por tanto no puede ser atendida.

Por otra parte, y tal y como indica el Abogado del Estado en la contestación, la explicación de las nociones de "volumen mínimo de explotación", "volumen de sedimentos", "volumen de embalse muerto" y "volumen no útil del embalse", no pueden fundar ningún argumento impugnatorio eficaz. Y es que, cualquiera que sea la noción encerrada en tales conceptos, la entidad actora no concreta que, tras el descuento, las existencias sin ellos dejaran de ser conformes a Derecho. Debiendo tomarse en consideración, en cualquier caso, que el artículo 1 del RD 773/2014 se refiere a las "existencias conjuntas", sin distinguir existencias que deban ser descontadas ni aludir a que las misma hayan de computarse netas, por lo que, dado que la norma no efectúa distinción, lo razonable es computarlas todas.

A tal efecto, resulta trascendente indicar que, de conformidad con el repetido artículo 1 del Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, se permite dicho trasvase en el denominado nivel 3 (ahora aplicado), en cuanto situación hidrológica excepcional, siempre que se efectúe por el órgano competente (el Ministerio de Medio Ambiente), hasta un máximo de 20 hm³/mes y se lleve a cabo de forma motivada y "discrecional".

Constituye Jurisprudencia consolidada que concurre la discrecionalidad administrativa (y no potestad reglada), cuando la Administración tiene un margen de decisión propia en la aplicación de la ley, pues la misma no regula con tanta exactitud lo que ésta deba hacer ante un supuesto de hecho, sino que le atribuye la capacidad de aplicar las normas de diferentes maneras, en principio válidas, en función de las circunstancias o de estimación de oportunidad, de conveniencia para los intereses públicos o de valoraciones técnicas que a la propia administración corresponde realizar. Ahora bien, el poder discrecional no es nunca ilimitado ni puede ser ejercido de cualquier manera según el puro arbitrio de quienes lo reciben, por lo que en realidad, la discrecionalidad administrativa nunca es absoluta, y cuando se habla de decisión discrecional se hace referencia, por lo general, a una decisión administrativa cuyo contenido no está totalmente predeterminado, puesto

que la ley remite al órgano administrativo competente alguno de los elementos que lo integran en función de consideraciones de oportunidad.

La consecuencia de ello es que por amplia que sea la discrecionalidad administrativa, se somete siempre a unos límites jurídicos generales, pues solo puede ejercerse si existe poder para ello, por el órgano competente, en función de la realidad de los hechos que justifican su ejercicio, para atender al interés público y nunca intereses particulares o distintos de los previstos, y con sujeción a los principios generales del Derecho (igualdad, proporcionalidad, seguridad jurídica). Límites, tanto generales como específicos, pero en definitiva jurídicos, cuya observancia puede ser siempre controlada por los Tribunales, y ello porque discrecionalidad no equivale a arbitrariedad. Doctrina cumplida en el presente caso, en el que la Orden Ministerial combatida ha sido dictada de conformidad con un correcto ejercicio de dicha potestad discrecional (artículo 1 del RD 773/2014), pues de su lectura resulta un juicio de oportunidad y de valoración entre las necesidades de la cuenca cedente y la cesionaria. Por lo que en definitiva, gozando el acto administrativo impugnado de presunción de legalidad, ex artículo 57.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y recayendo sobre la parte recurrente la carga de la prueba (artículo 217.2 LEC), no bastaba con una crítica genérica o la mera manifestación de inadecuación de ciertas estimaciones, sino que resultaba exigible una demostración de su irracionalidad, prueba que no se ha producido en el supuesto.

SEXTO. Se denuncia igualmente en la demanda la vulneración del principio de participación basado en que se ha evitado toda posible participación de la Comunidad de Castilla La Mancha en el conocimiento de la orden impugnada, pues no fue invitada a Reunión de 23 de octubre de 2015.

Así deriva del acta 06/2015 de dicha reunión, cuya copia figura incorporada al expediente, que a la misma asistieron la Directora General del Agua como Presidenta, tres Vicepresidentes, siete Vocales y el Secretario, así como dos asesores (uno de ellos D. Francisco Cabezas, de la Fundación del Instituto Mediterráneo del Agua), ninguno de los cuales resultaba ser la representación de la Comunidad de Castilla-La Mancha.

Efectivamente establece el Artículo 14.1 del Real decreto legislativo 1/2011, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas como Principios rectores de la gestión en materia de aguas, los de: *1.º Unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios*. Tal y como indica la STSJ Madrid de 1 de febrero de 2018 (Rec. 714/2016), que resolvió una controversia de gran similitud con la ahora enjuiciada y en la que también se planteó tal infracción del principio de participación, obsérvese que dicho artículo 14.1 TRLA se refiere a la “participación de los usuarios”, y no de las Comunidades Autónomas correspondientes.

Lo cierto es que fue el artículo segundo del RD 1982/1978 sobre organización de los servicios encargados de gestionar la explotación de la infraestructura hidráulica “Trasvase Tajo-Segura”, el que constituyó por primera vez la Comisión Central de

Explotación del Acueducto Tajo-Segura, bajo la Presidencia del Director General de Obras Hidráulicas, integrada por los Vicepresidentes, Vocales y Secretario que se describen en el indicado precepto. Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo- Segura, a la que corresponde la supervisión del régimen de explotación del Trasvase, los estudios y propuestas relacionadas con la misma y el control y coordinación de las Confederaciones Hidrográficas.

Siendo el artículo Único del RD 2529/1980, de 14 de noviembre, por el que se incorporan nuevos Vocales a tal Comisión de Explotación, el que incorpora a la misma a las Confederaciones Hidrográficas del sur de España, Júcar y Guadiana, en los mismos términos previstos en el artículo 2 del RD 1980/1978, de 26 de julio, para las Confederaciones Hidrográficas del Tajo y el Segura.

Resulta por tanto de dicha normativa de aplicación, en relación con el Acta 06/2015 de la reunión de 23 de octubre de 2015, que ni participó ni estuvo presente en la misma la representación de la Comunidad de Castilla La Mancha, ni tampoco la de ninguna de las demás Comunidades Autónomas, aunque sí estaban presentes los Directores Técnicos de las distintas Confederaciones Hidrográficas del Tajo, Segura, Júcar y Guadiana.

En definitiva, no se encuentra prevista en la normativa de aplicación la participación de tales CCAA en dicho órgano colegiado. La defensa de los recursos hídricos de los territorios afectados por el Trasvase se tutela, en la reunión preparatoria que da lugar a la Orden impugnada, en gran medida, a través de las distintas Confederaciones Hidrográficas cuyas cuencas se integran, respectivamente, en los territorios de cada una de dichas Comunidades Autónomas.

Confederaciones Hidrográficas que, de conformidad con los artículo 21 y siguientes del RD legislativo 1/2001, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, tienen como principales finalidades y cometidos, entre otros, los de planificación hidrológica, gestión de los recursos del dominio público hidráulico de la cuenca donde se encuentren, la concesión de derechos de explotación de los recursos acuíferos, la construcción y planeamiento de infraestructuras hidráulicas y la gestión medioambiental de su zona, con especial atención a la preservación de los recursos y a la calidad del agua.

SEPTIMO. Por las razones expuestas el presente recurso debe ser desestimado, con imposición de las costas procesales a la parte recurrente, de conformidad con lo previsto en el artículo 139 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, en su actual redacción.

VISTOS los preceptos citados y demás normas de procedente aplicación

FALLAMOS

1. Debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la Junta de Comunidades de Castilla-

La Mancha frente a la Orden AAA/2252/2015, de 27 de octubre, por la que se autoriza un trasvase de 8 Hm³ desde los embalses de Entrepeñas-Buendía a través del Acueducto Tajo-Segura, para el mes de octubre de 2015, Orden que se confirma, por resultar ajustada a Derecho.

2. Con condena a la parte actora del pago de las costas procesales.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Dada, leída y publicada fue la anterior Sentencia en Audiencia Pública. Doy fe.

Madrid a

LA LETRADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

Cabecera	
Remitente:	[2807923001] AUD.NACIONAL CONTENCIOSO ADMTVO. SECCION 1
Asunto:	Comunicación del Acontecimiento 163: SENTENCIA 00482/2018 Est.Resol:Publicada
Fecha LexNET:	vie 14/09/2018 08:58:28

Datos particulares	
Remitente:	[2807923001] AUD.NACIONAL CONTENCIOSO ADMTVO. SECCION 1
Destinatario:	MARIA DEL PILAR AZORIN-ALBIÑANA LOPEZ
Traslado de copias:	-
Nº procedimiento:	0001783/2015
Tipo procedimiento:	PO
Descripción:	PROCEDIMIENTO ORDINARIO
Su referencia:	-
Identificador en LexNET:	201810227633832

Archivos adjuntos	
Principal:	280792300100000112522018280792300131.PDF
Anexos:	-

Lista de Firmantes	
Firmas digitales:	-