

## JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL SUPREMO

(SEGUNDO SEMESTRE 2024)

ANNA PALLARES SERRANO

*Profesora Titular de Universidad*

*Universitat Rovira i Virgili*

**Sumario:** 1. Aplicación exigencia demolición de lo construido en dominio público al extinguirse la concesión. 2. Disposiciones sobre acuíferos compartidos. 3. Falta legitimidad ayuntamiento de Elche para recurrir el Real Decreto 35/2023, por el que se aprueba la revisión de planes hidrológicos de demarcaciones hidrológicas intercomunitarias.

La STS con la referencia ECLI:ES:TS:2024:3842, de 08/07/2024, trae causa de un recurso de casación interpuesto por Iberdrola Generación S.A. contra la sentencia de la Sección sexta de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, de fecha 29 de marzo de 2023, que desestimó el recurso contencioso-administrativo núm. 830/2021, interpuesto contra la resolución de la Secretaría General Técnica dictada por delegación de la Secretaria de Estado de Medio Ambiente del Ministerio para la Transición Ecológica de 18 de mayo de 2021 que desestima el recurso de alzada contra la resolución de 8 de octubre de 2020 de la Dirección General del Agua que declaró extinguida por transcurso del plazo de la concesión, el derecho de aprovechamiento de aguas superficiales a derivar del río Cabriel en la central hidroeléctrica de Contreras-Mirasol (Cuenca).

La sentencia recurrida desestima íntegramente el recurso contencioso-administrativo, por ser ajustada a Derecho la actuación administrativa impugnada.

Se admite el recurso de casación al considerarse que la cuestión tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia para:

- Determinar si el artículo 89.4 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico (que en su párrafo segundo establece que si al extinguirse el derecho concesional la Administración hidráulica considera inviable el aprovechamiento,

o su mantenimiento resultase contrario al interés público, ésta podrá exigir la demolición de lo construido en dominio público, de conformidad con el artículo 101 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas), en su redacción vigente actualmente, es aplicable a los títulos concesionales otorgados con anterioridad a su entrada en vigor.

- Determinar que, si a pesar de que el título concesional no contemple la obligación de demolición de las obras e instalaciones, sino la reversión de estas, la Administración hidráulica puede imponer la obligación de demoler lo construido con el fin de evitar perjuicios a terceros y/o al interés público.

La Sala desestima el recurso de casación interpuesto por Iberdrola Generación S.A. y fija la siguiente doctrina casacional:

*“(…) los arts. 89.4 del RD 849/1986, de 11 de abril y 101.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas resultan de aplicación para regular los efectos derivados de la extinción de las concesiones otorgadas con relación al derecho al uso privativo de aguas, con independencia de la fecha del título concesional y de su clausulado, pudiendo exigir, de modo motivado, la Administración hidráulica a la extinción de la concesión, y a costa del concesionario, la obligación de demolición de las infraestructuras e instalaciones.”*

Doctrina que se extrae de los siguientes párrafos del fundamento de derecho quinto:

*“(…) la extinción de la concesión requiere la incoación de un expediente administrativo específico que declare tal extinción y los efectos derivados de la misma, incoación que se producirá, bien de oficio por la propia Administración concedente, o, a instancia del titular del aprovechamiento. Y al procedimiento administrativo de extinción de la concesión le será de aplicación la normativa en vigor en el momento de su incoación de conformidad con la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y disposición transitoria tercera de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.*

*(…) En consecuencia, resultará de aplicación la nueva redacción del artículo 89.4 del RDPH, en relación con el artículo 101 de la Ley 33/2003, de 3 de*

*noviembre, en el momento de la extinción de las concesiones demaniales de aguas otorgadas previamente a la entrada en vigor de los citados preceptos, aunque el régimen jurídico concesional no incluyera entre su clausulado la posibilidad de demolición de las instalaciones y construcciones realizadas bajo el título concesional.*

*Esto no implica retroactividad, sino la aplicación de la legislación vigente en el momento de incoación del procedimiento de extinción de la concesión. Aunque el título concesional establecía que las instalaciones revertirían al Estado al finalizar la concesión y no preveía la demolición por parte del concesionario, la obligación de retirar las instalaciones se fundamenta en la legislación vigente al momento de incoar y resolver el procedimiento de extinción de la concesión, promulgada con la finalidad de proteger el dominio público hidráulico. La Administración no ha modificado los términos de la concesión, sino que han cambiado los efectos legales derivados de la extinción por el vencimiento del plazo.*

*(...) En el presente supuesto, tanto la resolución de 8 de octubre de 2020 de la Dirección General del Agua que declaró extinguida por transcurso del plazo de la concesión, como la resolución de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del Ministerio para la Transición Ecológica de 18 de mayo de 2021 que desestima el recurso de alzada interpuesto frente aquella consideran más acorde con el interés general el proceder al desmantelamiento de parte de las infraestructuras e instalaciones precisamente por afectar a masas de agua en riesgo de no alcanzar un buen estado, teniendo presente que el informe de la oficina de planificación hidrológica de 26 de julio de 2019 concluye que: "Todas las masas de agua que están en riesgo de no alcanzar los objetivos ambientales de la Directiva Marco del Agua en el año 2021 han de contar con las medidas necesarias en el próximo plan de cuenca para eliminar o mitigar en lo posible, la presión que genera dicho riesgo, considerándose necesario, actuar sobre el aprovechamiento hidroeléctrico de "Contreras-Mirasol" ya que afecta directamente a la conectividad del cauce. Como conclusión, se considera que desde el punto de vista de la planificación hidrológica y en cumplimiento de lo establecido por la Directiva Marco del Agua, el aprovechamiento hidroeléctrico de "Contreras-Mirasol" supone una presión significativa y por tanto sería necesario mitigar en la medidas de lo posible dicha presión siendo la eliminación de esta infraestructura, la medida más eficaz desde el punto de vista de la restauración ecológica del río, dado que supondría una*

*mejora significativa en el índice de conectividad del tramo, con objeto de ir en la línea de conseguir la conectividad longitudinal del río."*

*(...) Ejercicio de potestad discrecional que debe estar suficientemente motivada y justificada y en la que, en su caso, deberá acreditarse la concurrencia de los conceptos jurídicos indeterminados de "inviabilidad" e "interés público" que justifiquen la demolición si efectivamente es la opción que elija la Administración. Como hemos indicado, las resoluciones administrativas motivan suficientemente las causas justificativas de la demolición de las infraestructuras, motivación que no ha sido objeto de contradicción por la sociedad recurrente."*

## **1. DISPOSICIONES SOBRE ACUIFEROS COMPARTIDOS**

La STS con la identificación ECLI:ES:TS:2024:2285, de 9 de mayo, es fruto de un recurso ordinario, interpuesto por la Junta Central de Regantes de La Mancha Oriental, contra la disposición final primera, apartados 1 y 2, el Real Decreto 35/2023, de 24 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.

*"Disposición final primera. Acuíferos compartidos. 1. En el plazo de un año desde la entrada en vigor de este real decreto, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, partiendo de la información recogida en los planes hidrológicos aprobados, elaborará un catálogo de acuíferos compartidos que identifique las masas de agua subterránea incluidas en cada uno de ellos. Este catálogo será aprobado, previo informe del Consejo Nacional del Agua, mediante acuerdo del Consejo de Ministros y servirá de referencia técnica para la futura actualización de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en relación a los acuíferos compartidos. 2. Cuando un acuífero catalogado como compartido incluya masas de agua que hayan sido declaradas en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico por un organismo de cuenca, esta declaración dará lugar a que los demás organismos de cuenca que participan del mismo acuífero compartido adopten en su territorio medidas de gestión equivalentes y coordinadas en el plazo máximo de seis meses contados*

*desde la publicación del acuerdo de Consejo de Ministros al que se refiere el apartado anterior, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 5 del Reglamento de la Administración Pública del Agua, aprobado por el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio. (...)”.*

La entidad actora, Junta Central de Regantes de La Mancha Oriental, aglutina a usuarios de la cuenca hidrográfica del Júcar, masa de agua subterránea 080.200 La Mancha Oriental. Esta masa de agua está incluida en el listado de masas de agua subterráneas contenido en el Apéndice 2.5 del Anexo disposiciones normativas del plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Júcar, del Real Decreto 35/2023 (en adelante, PHJ), así como en el listado del plan que contiene la propuesta de masas de agua subterráneas compartidas con otras demarcaciones geográficas contenido en el Apéndice 2.6 PHJ, siendo la demarcación con la que se comparte la del Guadiana.

La parte actora solicita que se declaren nulos los apartados 1 y 2 de la disposición final primera, del Real Decreto citado, argumentando que crean una regulación nueva para los acuíferos compartidos que es contraria a la normativa de aguas continentales.

La parte demandada alega la falta de legitimación de la parte actora. Al respecto, la sala manifiesta que para que exista legitimación se requiere que exista un interés legítimo y real que afecte a la parte actora, requisito que se da en el caso de la Junta Central de Regantes de La Mancha Oriental ya que la disposición impugnada

*“guarda una clara relación con los intereses que le conciernen en relación con dicha masa de agua, siendo susceptible la estimación del recurso de generar en dicha esfera de intereses un beneficio real y cierto, y no meramente hipotético (...)”.*

La Sala acaba decidiendo desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Junta Central de Regantes de La Mancha Oriental e imponerle las costas, “al no apreciarse serias dudas de hecho o de derecho que pudieran excluirlas”, en base a las siguientes razones: la disposición recurrida del Real Decreto 35/2023 se ha de contextualizar en la normativa de aguas continentales,

en concreto, en la definición de los acuíferos compartidos y su previsión abierta y no definitiva en el anexo I de la Ley del Plan Hidrológico Nacional; en la necesidad de coordinación legalmente impuesta en la gestión de las masas compartidas establecida en el art. 16 bis 3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas; en los preceptos del Texto Refundido de la Ley de Aguas que postulan una explotación racional del recurso, ambientalmente sostenible y subordinada al interés general, como principios que han de guiar la gestión del agua.

### **3. FALTA LEGITIMIDAD AYUNTAMIENTO DE ELCHE PARA RECURRIR EL REAL DECRETO 35/2023, POR EL QUE SE APRUEBA LA REVISIÓN DE PLANES HIDROLÓGICOS DE DEMARCACIONES HIDROLÓGICAS INTERCOMUNITARIAS.**

La STS que identificamos, a través de la referencia ECLI:ES:TS:2024:2282, es el resultado de un recurso ordinario interpuesto por el Ayuntamiento de Elche contra la disposición adicional novena (relativa a la coordinación de los planes hidrológicos relacionados con el trasvase por el acueducto Tajo-Segura) y el apéndice 5 (que determina los caudales ecológicos) del anexo V (Disposiciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo) del Real Decreto 35/2023, de 24 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. Son partes demandadas la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En el escrito de demanda se suplica a la Sala que *“estimando el presente recurso decrete la nulidad de lo actuado, por razones de forma y fondo con respecto al escalonamiento de los caudales y, la nulidad de su aplicación de manera automática”*.

El abogado del estado en la contestación de la demanda suplica que se *“(…) dicte sentencia inadmitiendo y, en su defecto desestimando el presente recurso contencioso-administrativo, con imposición de costas a la parte actora...”*.

La disposición adicional novena, rubricada “*Coordinación de los planes hidrológicos relacionados con el trasvase por el acueducto Tajo-Segura*”, reza lo siguiente:

*“1. Con el fin de velar por el cumplimiento de los objetivos ambientales en las masas de agua superficial comprendidas entre la presa de Bolarque y la cola del embalse de Valdecañas, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico evaluará anualmente, a partir del 1 de enero de 2025, los resultados del «Programa especial de seguimiento del estado de las masas de agua y de la sostenibilidad de los aprovechamientos en el ámbito del Acueducto Tajo-Segura», al que se refiere el apartado segundo. Esta evaluación se someterá a informe del Consejo Nacional del Agua y se hará pública. En su caso, los resultados del «Programa especial de seguimiento» se tendrán en consideración en el cuarto ciclo de planificación.*

*2. La persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a partir del 1 de octubre de 2024, aprobará anualmente mediante orden el «Programa especial de seguimiento del estado de las masas de agua y de la sostenibilidad de los aprovechamientos en el ámbito del Acueducto Tajo-Segura», así como el programa de medidas asociado. El «Programa especial de seguimiento» tiene como objetivo hacer un seguimiento detallado del estado de las masas de agua y del logro de sus objetivos ambientales, así como analizar el impacto de los caudales ecológicos fijados en el plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo sobre las cuencas receptoras del trasvase Tajo-Segura, teniendo en cuenta el efecto de las medidas recogidas en la planificación de estas cuencas para su mitigación.*

*El contenido del «Programa especial de seguimiento» incluirá, entre otros aspectos:*

*a) El seguimiento de los caudales ecológicos fijados en el plan hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo, fijados en el apéndice 5 del anexo V de este real decreto. Incluirá el análisis de su impacto progresivo en la consecución de las finalidades establecidas por el artículo 42.1.b.c’) del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y de la clasificación de su estado ecológico, de conformidad con los criterios fijados por el anexo V de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de*

*octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.*

*b) El seguimiento de los caudales circulantes por el río Tajo entre la presa de Bolarque y el embalse de Valdecañas,*

*c) La evolución del estado ecológico y químico de las masas de agua superficial del tramo entre ambos embalses.*

*d) Las derivaciones por el acueducto Tajo-Segura hacia las cuencas receptoras.*

*e) El seguimiento del uso del agua y de los resultados de los programas de inspección y control en las cuencas receptoras.*

*f) La evolución del plan de inversiones en modernización de regadíos en la cabecera del Tajo y en el saneamiento y depuración de Madrid.*

*g) La evolución del plan de inversiones en las cuencas receptoras recogido en el anexo XIII de este real decreto. Incluirá el análisis de su impacto en la consecución del objetivo de satisfacer adecuadamente las necesidades de la cuenca del Segura y de la mitigación del desequilibrio existente entre demanda y aportaciones naturales, expuesto en el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura.*

*h) Otros aspectos relacionados con los anteriores que resulten procedentes.*

*3. Con el fin de realizar el seguimiento del «Programa especial de seguimiento del estado de las masas de agua y de la sostenibilidad de los aprovechamientos en el ámbito del Acueducto Tajo-Segura», así como del programa de medidas asociado en el ámbito de cada comunidad autónoma afectada, sea cedente o cesionaria, se constituye para cada comunidad autónoma, presidida por la persona titular de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, una comisión bilateral de seguimiento del citado Programa integrada por tres representantes del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y tres representantes de la respectiva comunidad autónoma. Cada una de esas comisiones se reunirá, al menos, una vez al año”.*

En base a esta disposición, que pretende, entre otros objetivos, la consecución de los objetivos ambientales y la mejora del estado ecológico y químico de las masas de agua que forman parte de la parte española de la demarcación

hidrográfica del Tajo, y al apéndice 5 del anexo V, que determina los caudales ecológicos del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo, el Ayuntamiento de Elche llega a la conclusión que las aportaciones de agua del trasvase se verán reducidas.

Ante esta consecuencia, y teniendo en cuenta las competencias municipales de abastecimiento domiciliario de agua potable y medio ambiente urbano, en particular parques y jardines, la Corporación Municipal defiende su legitimación activa para recurrir en el ámbito de la jurisdicción contenciosa-administrativa.

La Sala no admite la legitimación del Ayuntamiento y declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por las siguientes razones esgrimidas en el fundamento de derecho segundo:

- Partiendo de la base de que el artículo 19.1.e) de la LJCA ampara la legitimación de las entidades locales territoriales para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, del análisis realizado se llega a la conclusión que el Real Decreto impugnado no afecta a la garantía institucional de la autonomía local reconocida en la CE ni al desarrollo de dicha garantía, que se concreta en el derecho del Ayuntamiento a participar en el gobierno y administración de los asuntos que le correspondan.
- “Tampoco resultan afectados los bienes y derechos de la Corporación”.
- La fundamentación de la legitimación activa en las competencias municipales de abastecimiento a la población de agua potable o en el riego de parques y jardines tampoco se acepta por los siguientes motivos:

*"En primer lugar, porque es objeto de impugnación una disposición general que afecta fundamentalmente a intereses supralocales, extendiendo sus efectos a varias Comunidades Autónomas y numerosos municipios, sin incidir su contenido en concretas competencias municipales de un ayuntamiento determinado, especialmente si se tiene en cuenta que la norma impugnada es la disposición adicional novena del Real Decreto, dedicada a la coordinación de los planes hidrológicos relacionados con el trasvase por el acueducto Tajo-Segura, sin que ninguno de sus mandatos incida en las referidas competencias municipales que permanecen*

*incólumes; En segundo lugar, porque la posible afección a intereses concretos de colectivos de ciudadanos del municipio de Elche permite activar sus propios mecanismos de representación y defensa, mecanismos que les habilitan para intervenir procesalmente sin que se justifique que el ayuntamiento tenga que subrogarse en esos intereses y representación. Y, finalmente, porque admitir la legitimación de un Ayuntamiento para impugnar una disposición general cuyos efectos se extienden a numerosos territorios y personas por el simple hecho de que afecte a concretos intereses de colectivos de ciudadanos de su municipio supone tanto como reconocerle a las Corporaciones Locales una acción pública en defensa de la legalidad cuando de disposiciones generales se trate, lo que choca frontalmente con el mandato contenido en el art. 19 de la LJCA”.*