ADMINISTRACION DE JUSTICIA

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 343/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 1603/2022

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Octavio Juan Herrero Pina, presidente

D. Carlos Lesmes Serrano

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D.ª Inés Huerta Garicano

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

En Madrid, a 1 de diciembre de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo nº 343/2021 interpuesto por el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura (SCRATS), representado por el procurador D. David Suárez Cordero, bajo la dirección letrada de D. Carlos María Germán Escudero, contra el Real Decreto 638/2021 de 27 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura.

Han sido partes demandadas la Administración General del Estado, actuando en su representación y defensa la Abogacía del Estado; la Asociación de Municipios Ribereños de los Embalses de Entrepeñas y Buendía, la Plataforma de Toledo en defensa del Tajo, la Plataforma en

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento esté prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

defensa de los ríos Tajo y Alberche y el Grupo de Acción para el Medio Ambiente (GRAMA), todos ellos representados por la procuradora D.ª Carmen García Rubio y defendidos por el letrado D. Abel Salvador la Calle Marcos, y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, representada por la letrada de sus servicios jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Fernando Román García.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el 11 de octubre de 2021, la representación procesal del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura (SCRATS) interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 638/2021 de 27 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura, publicado en el BOE nº 179 de 28 de julio de 2021.

Por diligencia de ordenación de 13 de octubre de 2021 admitió a trámite el recurso y se ordenó la reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.- Recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la parte recurrente, para que formulase escrito de demanda, lo que verificó en tiempo y forma, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, suplicando a la Sala que:

«[...] por formulada en tiempo y forma la demanda del presente recurso contencioso administrativo, ordenando seguir el proceso por sus trámites legales, y proceda a dictar en su día sentencia en la que, estimando el recurso, declare no ser conforme a derecho y anule el Real Decreto recurrido; todo ello con imposición de costas a la parte demandada en caso de oponerse a la presente demanda»

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

Mediante otrosíes interesó la presentación de conclusiones escritas y consideró que la cuantía del recurso es indeterminada. Asimismo, solicitó el recibimiento del pleito a prueba, expresando los puntos de hecho sobre los que debería versar y los medios probatorios de los que intenta valerse.

TERCERO.- Por diligencia de ordenación de fecha 10 de febrero de 2022, se tuvo por formalizada la demanda y se dio traslado de la misma a las partes recurridas para su contestación, lo que efectuó la Abogacía del Estado en escrito presentado el 4 de marzo siguiente y solicitó:

«[...] dictar sentencia desestimando el presente recurso contencioso-administrativo, con imposición de costas al recurrente.

Mediante otrosíes solicitó el recibimiento del pleito a prueba.»

La representación de la Asociación de Municipios Ribereños de los Embalses de Entrepeñas y Buendía, la Plataforma de Toledo en defensa del Tajo, la Plataforma en defensa de los ríos Tajo y Alberche y el Grupo de Acción para el Medio Ambiente (GRAMA) presentó escrito el 8 de mayo y solicitó:

«[...] que se tenga por presentado este escrito con los documentos que se adjuntan, se admita, y considere presentada la contestación a la demanda, para que tras los trámites legales pertinentes, se dicte sentencia que desestime el recurso contencioso-administrativo presentado, con expresa condena en costas a la actora.

Mediante otrosíes solicitó el recibimiento del pleito a prueba.»

Y en escrito presentado la letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, también parte recurrida, solicitó:

«[...] por presentado este escrito en tiempo y forma, con los documentos que al mismo se acompañan, se sirva admitirlo, teniendo por evacuado el trámite de contestación a la demanda y, en su virtud dicte sentencia en la que se declare la desestimación del recurso interpuesto por resultar ajustada a Derecho la norma impugnada.

Mediante otrosíes solicitó el recibimiento del pleito a prueba.»

CUARTO.- Mediante decreto de fecha 10 de mayo de 2022 se fijó la cuantía del presente recurso en indeterminada y, por auto de 3 de junio, se acordó

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

recibir el pleito a prueba, admitiendo y declarando todos los medios de prueba propuestos por las partes.

QUINTO.- Evacuado el trámite de conclusiones escritas, se declararon conclusas las actuaciones y por providencia de fecha 27 de septiembre se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. Fernando Román García, señalándose para votación y fallo de este recurso el día 29 de noviembre de 2022, en que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del presente recurso.

El Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura (SCRATS) impugna en este recurso contencioso-administrativo el Real Decreto 638/2021 de 27 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura, publicado en el BOE nº 179 de 28 de julio de 2021.

SEGUNDO.- El escrito de demanda.

En su demanda, la parte actora se refiere en primer lugar al objeto de la modificación, alegando -en síntesis- la inoportunidad de la misma y negando la urgencia en su tramitación, afirmando la inadecuada utilización del Real Decreto-Ley como instrumento normativo para modificar las reglas de explotación, por faltar el presupuesto habilitante de la situación de extraordinaria y urgente necesidad exigido por el Tribunal Constitucional.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

Critica a este respecto las prisas del Ministerio en la tramitación del Real Decreto y señala: "*La verdadera urgencia del Ministerio radica en el hecho de que, siendo plenamente consciente de que la motivación manifestada era falsa, y sabedor de que iba a publicar de inmediato el borrador del Plan Hidrológico del Tajo que -en palabras del mismo CEDEX- era el instrumento adecuado para proceder, en caso de resultar necesario a la modificación de las reglas de explotación (el decreto se publicó el 21 de julio y el borrador del Plan Hidrológico se sometió a información pública el día 20 de octubre), aceleró la tramitación del Real Decreto para poder mantener la endeble excusa de que no se disponía de un borrador de dicho nuevo Plan y, con ello, satisfacer las demandas de carácter político de los dirigentes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, cuestión ésta que enlaza directamente con la falsa motivación de que adolece el Real Decreto"*.

Alega también la falsa motivación del Real Decreto-Ley y el incumplimiento de la habilitación legal contenida en la Disposición adicional quinta de la Ley 21/2015 (que estableció que la modificación podría realizarse con el *único objetivo* de dotar de mayor estabilidad interanual a los suministros), incumplimiento que se demuestra al ser los supuestos beneficiarios los que interponen recurso contra la modificación.

Reprocha, asimismo, la *parca e insuficiente respuesta* a las alegaciones de los afectados de la cuenca del Segura ofrecida en la MAIN (página 28 del documento nº 17 del expediente) y precisa, respecto de la "*Nota técnica sobre la propuesta de actualización parcial de la regla de explotación del trasvase Tajo-Segura*" (documento nº 1 del expediente) que, en su apartado 3.3, se reconoce palmariamente que el periodo que ha sido tenido en cuenta para plantear la modificación es poco representativo por su escasa duración, durante el cual se ha registrado en el año 2016/2017 el peor año hidrológico desde la entrada en servicio del trasvase; poniendo dicho documento de manifiesto, además, la inoportunidad y falta de fundamento de la modificación.

Alude, asimismo, a la infracción de la regla de reparto establecida por la Disposición adicional quinta de la Ley 21/2015, según la cual el 25 por ciento de los volúmenes trasvasados se destinará a abastecimiento y el 75 por ciento a regadío, hasta el máximo de sus dotaciones anuales, asegurando siempre al

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

menos 7,5 hm3/mes para los abastecimientos urbanos. Y señala al respecto que las manifestaciones de la Sra. Ministra Ribera y de su compañero de partido, el Sr. García Page, así como otras noticias publicadas, demuestran palmariamente que es falso que el Real Decreto se haya dictado con la única motivación de dotar de mayor estabilidad interanual a los suministros, y que la única real motivación de la reforma es atender reivindicaciones de una comunidad autónoma gobernada por el mismo partido que sustenta al Gobierno.

También alega la parte actora que es falso que el Real Decreto no provoque impacto económico alguno, como afirma la MAIN, y que la omisión del estudio de impacto económico invalida el Real Decreto por infringir los principios de necesidad y proporcionalidad.

Y, con base en lo expuesto, finaliza la demanda solicitando a la Sala que "*proceda a dictar en su día sentencia en la que, estimando el recurso, declare no ser conforme a derecho y anule el Real Decreto recurrido; todo ello con imposición de costas a la parte demandada en caso de oponerse a la presente demanda".*

TERCERO.- Contestación de la Administración del Estado.

Rechaza, en primer lugar, la Administración demandada la impugnación referida a la falta de motivación y a la arbitrariedad del Real Decreto impugnado. Así, con cita de la exposición de motivos del Real Decreto y de diversas sentencias de esta Sala, señala -en esencia- que a este respecto nada cabe objetar a la disposición impugnada, pues no sólo hay una motivación formal que responde al contenido de la norma legal habilitante, sino que ésta es razonable y congruente con la realidad subyacente y está sostenida en un criterio técnico razonado, lo que excluye toda arbitrariedad. Añade que también la MAIN recoge con toda claridad el contenido y objetivo de la norma en el apartado referido a la "Motivación" y en el análisis de alternativas y precisa que, sobre todo, debe llamarse la atención sobre la inclusión en el expediente del informe técnico del CEDEX, que recoge como conclusión que "*la actualización parcial propuesta consigue el objetivo de reducir la*

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

probabilidad de presentación de situaciones hidrológicas excepcionales y permite alcanzar un compromiso razonable entre los volúmenes trasvasados y la estabilidad de los suministros".

Por tanto, considera que se ha justificado plenamente en el expediente que existía el presupuesto de ejercicio de la potestad (exceso de situaciones excepcionales) y que la regla modificada tiende a reducirlas, por lo que no se puede tildar la norma de arbitraria, ni de falta de motivación.

Rechaza también la afirmación de la parte actora referida a que la parca respuesta a sus alegaciones invalida el Real Decreto, señalando que se trata de una alegación asistemática, en tanto que atañe al procedimiento de elaboración reglamentaria, y que ningún precepto de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno alude a la extensión de la respuesta a las alegaciones de los interesados ni menos aún le otorga a tal pretendido déficit un efecto anulatorio y que, por ello, nuestra Jurisprudencia sólo le ha otorgado efecto anulatorio en casos de omisión total de respuesta.

Por otra parte, la Abogacía del Estado precisa en su escrito de contestación que toda la argumentación de la demanda entorno a la falta de justificación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad está anudada a la errónea consideración de que estamos ante un Real Decreto-Ley (norma con rango de ley), cuando, obviamente, lo impugnado es un Real Decreto (norma reglamentaria), y, como tal, el instrumento propio del legítimo ejercicio de la potestad reglamentaria atribuida con carácter general al Gobierno por el artículo 97 de la Constitución e instrumento idóneo para el desarrollo de la disposición legal citada. Por ello, no ha de justificarse para su ejercicio la situación de extraordinaria y urgente necesidad que exige, como presupuesto habilitante, el artículo 86.1 de la Constitución Española, pues este requisito solo es predicable de los reales decretos-leyes.

Rechaza, además la alegación de la actora referida a la inoportunidad de la norma, fundada en que debería haberse esperado a la revisión del Plan Hidrológico, con base en el informe del Consejo de Estado, y señala a este respecto que la aparente objeción del Consejo de Estado en este punto es

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

puramente formal, tendente a solicitar que se recoja la motivación de la oportunidad actual de la modificación en la propia MAIN, dado que el Alto órgano consultivo acepta en este punto las explicaciones dadas por la Dirección General del Agua de las que resulta que la nueva regla previsiblemente no se vería afectada por el nuevo plan hidrológico de cuenca, lo que justifica su inmediata entrada en vigor.

También se opone la Abogacía del Estado a la alegación actora de la pretendida vulneración de la Disposición adicional quinta de la Ley 21/2015 por alteración de la regla de reparto, señalando que el inciso aludido de contrario ha de interpretarse en el contexto de toda la disposición, que si bien con carácter general reglamenta la distribución en los porcentajes 25/75, a la vez establece como condición restrictiva aplicable a la anterior la exigencia de cumplir con el envío de 7,5 hm3 al mes para abastecimientos.

De hecho, en determinados meses se han autorizado envíos en nivel 3 de volúmenes inferiores a 20 hm3, y siempre e independientemente de dichos valores se ha establecido en la correspondiente orden ministerial que debía ser respetada esa cifra de 7,5 hm3 para abastecimientos. Por lo que esta alegación, carente, además, de soporte técnico alguno, ha de ser desestimada.

Por último, se opone la Abogacía del Estado a la alegación referida a la pretendida existencia de impacto económico y a la omisión de estudio de impacto económico. Y señala que la recurrente pretende desvirtuar la nueva regla a partir de un dato parcial del análisis pormenorizado que incluye la Nota Técnica, esto es, la posible disminución de 12 hm3 de media de volúmenes disponibles para trasvasar, pero la recurrente lo hace obviando el resto de aspectos analizados técnicamente en dicha nota, que precisamente le son a priori favorables, entre los cuales y, fundamentalmente, ha olvidado mencionar que el trasvase medio anual a los territorios de destino con la actualización propuesta (326 hm3) es similar al trasvase histórico registrado (328 hm3), y que además se consigue una mayor regularidad en los envíos. Frente a esta evidencia, añade, la actora se limita a presentar un documento elaborado a su

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

instancia, sin los requisitos procesales de una pericial, que no puede prevalecer frente lo afirmado en el precitado informe técnico oficial, por lo que esta alegación debe ser también desestimada.

Finaliza su escrito de contestación la Administración del Estado solicitando que se dicte sentencia desestimando el presente recurso contencioso-administrativo, con imposición de costas al recurrente.

CUARTO.- Escrito de contestación de la Asociación de Municipios Ribereños de los Embalses de Entrepeñas y Buendía, la Plataforma de Toledo en defensa del Tajo, la Plataforma en defensa de los ríos Tajo y Alberche, y el Grupo de Acción para el Medio Ambiente (GRAMA).

En su escrito de contestación, esta parte codemandada comienza alegando -en esencia- la necesidad y perentoriedad de la modificación (fundada en la excesiva frecuencia de situaciones excepcionales), siendo urgente y necesaria la revisión de las reglas de explotación que realizó el MITERD con la aprobación del Real Decreto 638/2021 en base al estudio del CEDEX de junio de 2020.

Además, niega el supuesto impacto económico de la modificación y rechaza la toma en consideración judicial del informe de PwC que se adjunta a la demanda, al afirmar esta entidad que «*PwC no acepta ningún tipo de responsabilidad con respecto a terceras partes en relación con el uso que pudiera realizarse de este informe*». Además, destaca las conclusiones alcanzadas en su informe pericial por los profesores Enrique San Martín y Beatriz Larraz Iribas respecto del aludido informe de PwC, en el sentido de ser éste un informe incompleto, parcial, sesgado territorialmente e incorrecto en cuanto al cálculo del impacto económico.

Alega, por otra parte, la habilitación legal para la modificación del Real Decreto 773/2014 con base en la disposición adicional quinta de la Ley 21/2015.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

Rechaza las alegaciones de la parte demandante referidas a la oportunidad, entrada en vigor y adecuación normativa de la modificación. Y señala a este respecto que es evidente que siempre se puede esperar a contar con más información y por tanto siempre podrá alegarse que es mejor postergar la decisión. Pero también es cierto que cuando se tiene la certeza objetiva de que se está actuando de forma incorrecta (excesiva frecuencia de excepcionalidad), es mejor actuar sin demora (modificando las reglas que producen dicho problema), sabiendo que, si cambian sustancialmente las circunstancias más adelante, podrá actuarse en consecuencia de nuevo.

Asimismo, rechaza las alegaciones de la contraparte relativas a la motivación aparente o falsa de la norma, precisando que se trata de meras apreciaciones subjetivas que no requieren contestación jurídica alguna.

Y, respecto de las críticas a la utilización del Real Decreto-Ley, entiende que se trata de un error de la actora, apreciando que, en todo caso, la tipología normativa del Real Decreto es sustancialmente distinta y no le resulta aplicable ni el artículo 86 de la Constitución, ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alegada de contrario.

Combate a continuación esta parte codemandada los reproches que la demanda dirige a la motivación y a la estabilidad anual de los suministros, recordando que la Memoria consigna que "*respecto a la reducción del volumen trasvasado, aunque el trasvase medio resultante con el proyecto de real decreto (326 hm3/año) es un 4% inferior al que resultaría con la regla vigente (339), es* ***similar al trasvase histórico registrado*** *(328), lo que significa que podría llegar a producirse un efecto en las expectativas de trasvase, pero no en los volúmenes reales trasvasados, si se toma como referencia el periodo completo de operación del trasvase. A cambio se consigue una* ***mayor regularidad*** *en los envíos y que el trasvase mínimo anual se sitúe siempre por encima de 100 hm3/año. Por estos motivos, no cabe esperar una repercusión socioeconómica apreciable. Al contrario, la* ***reducción de la probabilidad de no disponer de recursos trasvasables*** *al 5% frente al 12% actual puede significar una importante disminución de los impactos derivados de la ausencia de trasvases".*

Señala, por otra parte, que la Disposición adicional quinta de la Ley 21/2015 establece una sencilla regla de reparto entre abastecimiento y

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

regadíos, y que la prioridad al abastecimiento ante una menor disponibilidad de recursos está plenamente justificada, no sólo porque se trata de una demanda más reducida, sino porque cumple así con el orden de preferencia en usos establecido en la ley. Y añade que la regla establece una condición de aplicación de mínimos para el abastecimiento urbano, no para el regadío, con lo que permite su reducción sin límites o tope alguno. Así pues, las proporciones pueden resultar distintas a las deseadas del 25/75 cuando tienen que cumplir el mínimo para el abastecimiento, sin que la reducción del porcentaje correspondiente al regadío sea un incumplimiento de la regla.

Y, con base en lo expuesto, finaliza su escrito solicitando que se dicte sentencia que desestime el recurso contencioso-administrativo presentado, con expresa condena en costas a la actora.

QUINTO.- La contestación de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha.

La Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, personada como parte codemandada, también se opone en su escrito de contestación a las alegaciones y pretensiones de la parte actora.

Al efecto, señala -en esencia- que no nos hallamos ante un Real Decreto-Ley, dictado al amparo del artículo 86 de la Constitución, sino ante un Real Decreto, tramitado con todas las formalidades legalmente exigibles y dictado al amparo de la habilitación legal de la Disposición adicional quinta de la Ley 21/2015.

Manifiesta su coincidencia con la contestación de la Administración del Estado en que la decisión de tramitar y aprobar el RD 638/2021 no resulta arbitraria por las razones que expone y sostiene, en contra de lo afirmado en la demanda, que tampoco es cierto que en el apartado 3.3 de la Nota Técnica del CEDEX se reconozca palmariamente que el periodo que ha sido tenido en cuenta para plantear la modificación es poco representativo por su escasa duración.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

Niega también la pretendida infracción de la regla de reparto establecida por la Disposición adicional quinta de la Ley 21/2015, señalando al efecto que: (i) Ni la rebaja del volumen trasvasable en el nivel 2 de 38 a 27 hm3/mes supone ninguna vulneración de la regla de distribución entre abastecimientos y regadíos que establece la Disposición adicional quinta de la Ley 21/1971; (ii) Ni de esa rebaja pueden derivarse cambios significativos en la distribución de los volúmenes trasvasados entre abastecimientos y regadíos, por cuanto no sólo debe tenerse en cuenta que con un trasvase de 38 hm3/mes en el nivel 2 el porcentaje destinado a los abastecimientos era del 25% y con uno de 27 hm3/mes es del 27,78%. Es decir, para evaluar los cambios en la distribución, no sólo debe tenerse en cuenta de forma aislada el incremento del 25 al 27,78 del volumen destinado a abastecimiento cuando los embalses se encuentran en el nivel 2, sino todos los cambios que la nueva regla supone para el tiempo de permanencia de los embalses en los distintos niveles.

Afirma, por otra parte, la ineptitud de las informaciones periodísticas para fundar el recurso y destaca al respecto que de la trascendencia de mantener importantes recursos embalsados en la cabecera del Tajo da buena cuenta la Memoria del vigente Plan Especial de Sequía de la Demarcación del Segura de noviembre de 2018, que se adjunta a esta contestación, advirtiendo de la relevancia que tiene el nivel de existencias embalsadas en Entrepeñas y Buendía en la determinación del índice de escasez de la demarcación del Segura.

En relación con el impacto económico de la modificación, recuerda que los regantes del trasvase Tajo-Segura disfrutan de asignaciones de éste, de una determinada cuantía máxima, pero que no han llegado a alcanzar la condición de concesionarios, ni siquiera la de concesionarios a precario. Y añade que, aunque el volumen medio trasvasable se minore en una pequeña proporción (3,687%), eso no significa que globalmente los volúmenes de los que disponen los usuarios del trasvase se reduzcan en esa proporción, sino en una cuantía todavía menor, porque no sólo utilizan agua trasvasada, por lo que

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

es francamente arriesgado deducir de esas pequeñas (o pequeñísimas) diferencias que se van a producir un perjuicio significativo a los usuarios de la cuenca del Segura y en particular a los regantes que representa el SCRATS.

Y señala a este respecto que, con los nuevos parámetros de la regla, el volumen medio destinado a riegos, lejos de reducirse, aumenta en 28 hm3/año; lo que supone un incremento del 13,67% sobre el volumen medio que realmente ha venido destinándose a riegos desde la entrada en servicio del trasvase. Y que, además, ese volumen llegará de forma bastante más regular, por lo que hay que reiterar que la modificación de la regla se tramita no para realizar ningún favor político al Gobierno de Castilla-La Mancha, sino precisamente para *"… dotar de mayor estabilidad interanual a los suministros, minimizando la presentación de situaciones hidrológicas excepcionales …",* conforme a lo establecido en la Disposición adicional quinta de la Ley 21/2015.

Finaliza su escrito de contestación la Junta solicitando que se dicte sentencia en la que se declare la desestimación del recurso interpuesto por resultar ajustada a Derecho la norma impugnada.

SEXTO.- Los motivos de impugnación aducidos por la parte demandante y la incidencia en este recurso de la STS nº 999/2022, de 14 de julio (recurso ordinario nº 387/2021).

Los motivos de impugnación aducidos por la parte actora hacen referencia a las siguientes cuestiones:

1) Al objeto de la modificación, alegando la inoportunidad de la misma, la inadecuada utilización del Real Decreto-Ley y la ausencia de urgencia en su tramitación.

2) A la falsa motivación del Real Decreto-Ley y al incumplimiento de la habilitación legal contenida en la Disposición adicional quinta de la Ley 21/2015.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

3) A la parca e insuficiente respuesta a las alegaciones de los afectados de la cuenca del Segura ofrecida en la MAIN.

4) A que el periodo que ha sido tenido en cuenta para plantear la modificación es poco representativo.

5) A la infracción de la regla de reparto establecida por la Disposición adicional quinta de la Ley 21/2015.

6) Y al impacto económico de la modificación.

Pues bien, esta Sala ya ha tenido ocasión de pronunciarse respecto de la conformidad a Derecho del Real Decreto que ahora es objeto de impugnación, declarándolo así en la STS nº 999/2022, de 14 de julio, dictada en el recurso contencioso-administrativo nº 387/2021, interpuesto por la Comunidad Autónoma de Murcia.

En dicha sentencia se rechazaron las alegaciones efectuadas por la Comunidad de Murcia que, en lo sustancial, pueden considerarse asimilables a algunas de las realizadas por la parte actora en este recurso, tal como expondremos en los siguientes Fundamentos. Por ello, no concurriendo -a nuestro juicio- razones que justifiquen un cambio de criterio respecto de lo razonado y resuelto en aquella sentencia, reiteramos ahora expresamente la doctrina en ella establecida respecto de las alegaciones allí examinadas que resultan coincidentes con las esgrimidas en este recurso.

SÉPTIMO.- Rechazo de la primera alegación de la parte actora, referida a la inoportunidad de la modificación, la inadecuada utilización del Real Decreto-Ley y la ausencia de urgencia en su tramitación.

Respecto de esta primera alegación conviene precisar, de entrada, que la demandante incurre en un error sustancial, al sustentar su argumentación en un dato de partida erróneo, dado que el instrumento normativo utilizado para abordar la modificación no ha sido un Real Decreto-Ley, como afirma

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

aquélla, sino un Real Decreto, con las importantes diferencias que ello comporta.

Pero, además, debemos tener en cuenta que esta cuestión ha sido tratada en nuestra STS nº 999/2022, que en su Fundamento Cuarto estableció:

"CUARTO. Sobre la entrada en vigor de la reforma.

En la misma línea que en caso del motivo anterior, se cuestiona en la demanda que no existe una justificación sobre la entrada en vigor del RD de reforma. Como ya vimos, se dispone en la Disposición Final Segunda que el RD entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE; que lo fue el día 28 de julio. Ahora bien, el reproche que se hace en la demanda a esa regla de vigencia de la norma reglamentaria no está en realidad referida a la entrada en vigor, sino, en realidad, a la propia oportunidad de su aprobación.

En efecto, en el desarrollo el argumento se sostiene que, estando en tramite de aprobación de los nuevos Planes hidrológicos de las respectivas cuencas, también el del Tajo --en su tramo español--, debió esperarse a la aprobación del Plan correspondiente para la aprobación del RD de reforma. En apoyo de dicha argumentación se sostiene que incluso en el mismo informe en que se motiva el RD aconseja dicha espera y sin que en la MAIN se realice argumento en contra de dicha propuesta.

A dicha argumentación se opone por la Sra. Abogada del Estado que, una vez considerada la oportunidad y necesidad de la reforma, lo procedente era que se realizarse «cuanto antes» y que las referencias que se hacen en el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa al respecto más bien parecen referidas a su vigencia al día siguiente y no al plazo ordinario de los 20 días que impone el artículo 2º del Código Civil; de donde se concluye que «*no existe irregularidad invalidante alguna*».

Por lo que se refiere a la defensa de la Asociación aduce en contra de los argumentos de la demanda, con relación a esta cuestión, que de la misma Memoria cabe concluir en la necesidad de la reforma que aconsejaba su aprobación inmediata sin necesidad de esperar a la aprobación del Plan Hidrológico de la Cuenca.

Suscitado el debate en la forma expuesta debe comenzarse por señalar que, con la invocación de la pretendida irregularidad, lo que en realidad se está cuestionando es la misma norma reglamentaria, de tal forma que vendría a ser un argumento más de los ya examinados con relación a su oportunidad; ahora vinculando esa oportunidad a la tramitación del Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo. En ese sentido el argumento principal que se aduce es que

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

el mismo informe técnico a que se remite la MAIN, deja constancia de esa falta de oportunidad.

Y una primera cuestión que debe descartarse es esa afirmación que se hace en la demanda, siquiera sea como «parecer» de que el informe del CEDEX desaconseja la oportunidad de la reforma precisamente por la tramitación del nuevo Plan Hidrológico. Lo que se dice en el informe, en concreto en su página 59 del PDF que lo contiene, completada la cita parcial que se hace en la demanda (que se resalta), es lo siguiente:

«Los valores de los parámetros de la regla dependen, fundamentalmente, de las condiciones hidrológicas y de los usos del agua y requerimientos ambientales de la cabecera del Tajo. Dado que aún no se dispone de la nueva revisión del plan hidrológico del Tajo, la actualización realizada en este estudio es necesariamente parcial, pues se basa exclusivamente en la nueva información hidrológica disponible. ***Ha de interpretarse, por tanto, que la actualización que se propone tiene un carácter provisional, y se halla sujeta a la nueva revisión del plan del Tajo, actualmente en tramitación…***

«El análisis de sensibilidad realizado permite confirmar la validez de los parámetros propuestos y la robustez de la nueva regla resultante.

«En conclusión, la actualización parcial propuesta consigue el objetivo de reducir la probabilidad de presentación de situaciones hidrológicas excepcionales y permite alcanzar un compromiso razonable entre los volúmenes trasvasados y la estabilidad de los suministros.

«En estas condiciones, las modificaciones tienen un carácter parcial, al no disponerse aún de la nueva revisión del plan del Tajo, y se limitan al volumen de trasvase en nivel 2 y a las existencias y aportaciones acumuladas que definen el nivel 1.»

Es más que evidente que, sacada de contexto, la frase que se cita en la demanda pueda servir a la conclusión de que el citado informe postula que «*no resulta lógico plantear una modificación de las reglas de explotación…»;* pero es lo cierto que del contenido completo de la propuesta que se hace en el informe ha de concluirse que aconseja la necesidad, oportunidad y corrección de la reforma aprobada.

Sentado lo anterior y sin perjuicio de reconocer que, efectivamente, lo procedente habría sido esperar a la aprobación del mencionado Plan, es lo cierto que hay dos condiciones que lo desaconsejan, como se objeta por las partes demandadas.

De una parte, que la elaboración de un Plan de tales características comporta un complejo procedimiento que no siempre permite poder adoptarse en plazo; que ello es así lo evidencia el hecho de que pese a que el nuevo Plan sería para un periodo de 2022 a 2027, es

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

decir, debiera aprobarse antes de aquella primera anualidad, es lo cierto que ni aun al momento presente se ha aprobado el Plan, lo cual deja constancia de que cuando se aprueba el RD de reforma (julio de 2021), debiera ya estar, si no aprobado, en trámite final de dicha aprobación, lo cual no acontece tan siquiera al momento presente, según resulta de la información que existe en internet en la pagina oficial del Ministerio; todo lo cual deja constancia de la oportunidad de la reforma.

Por otro lado, es lo cierto que el mencionado Plan ha de respetar las condiciones básicas del Trasvase que ya están establecidas por la normativa de rango legal, lo cual comporta que la incidencia del mismo sobre las condiciones del Trasvase sólo pueden verse afectadas de forma tangencial, quizás más referido a las remisiones que se hace para el nivel 3, pero en modo alguno para la limitación que de agua trasvasable que el RD determina conforme a la habilitación legal. Que ello es así lo evidencia la misma Memoria que se contienen en la actual propuesta del Plan en tramitación que, en relación con esta cuestión declara:

«4.5.4 Conclusiones Las disposiciones sobre el Trasvase Tajo-Segura introducidas en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA) y en la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, supusieron un cambio del escenario de la cuenca del Tajo respecto a anteriores procesos de planificación. Así, aun estando vigente la disposición adicional novena de la Ley 52/1980, en la práctica la disposición adicional quinta de la Ley 21/2015 limita la capacidad del Plan de cuenca del Tajo para fijar el carácter excedentario de las aguas a trasvasar. En consecuencia, el Plan hidrológico de la cuenca del Tajo asume estos condicionantes y no puede sino limitarse a considerar el Trasvase Tajo-Segura como una presión de extracción de agua caracterizada por lo establecido en las normas reguladoras del mismo, en particular el Real Decreto 773/2014, con su redacción dada por el RD 638/2021.» (página 128 de la Memoria) Si bien tales consideraciones son de carácter provisional, no dejan de constituir un documento técnico, emitido por la misma Administración, que despeja cualquier duda que se pudiera suscitar en el debate que ahora nos ocupa.

Y aun cabría añadir que, si partimos de la adecuación de la reforma a las superiores prescripciones de la norma legal que la habilita, los criterios de oportunidad no pueden ser controlables por los Tribunales, a lo que deberá añadirse que, si el mencionado Plan Hidrológico afecta a las normas de regulación del Trasvase, fácil es su adecuación dado el rango normativo que se requiere".

En consecuencia, a la luz de las consideraciones realizadas en nuestra STS 999/2022, en las que ahora nos reiteramos, debemos rechazar la primera de las alegaciones efectuadas por la demandante.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

OCTAVO.- Rechazo de la segunda alegación de la parte actora, referida a la falsa motivación del Real Decreto-Ley y al incumplimiento de la habilitación legal contenida en la Disposición adicional quinta de la Ley 21/2015.

Esta Sala ha tenido ocasión de pronunciarse anteriormente respecto de una alegación sustancialmente equivalente a la que ahora formula la parte actora.

Así, en el Fundamento Tercero, bajo la rúbrica "La Memoria de Análisis de Impacto Normativo", la STS nº 999/2022 se refería a la motivación de la reforma, señalando:

"7. Sobre la motivación de la reforma. A la vista de lo expuesto hemos de constatar si, como se aduce en la demanda, la reforma operada en el régimen del Trasvase no aparece suficientemente justificada; criterio que, como también se dijo, se rechaza de contrario. Y ese debate se vincula, en una vertiente formal, al reproche que ya se dijo se hace a la MAIN.

Para ese examen, como se suscita por las partes, debemos acudir a la MAIN, aunque no solo, porque como se pone de manifiesto por las partes comparecidas como demandadas, nada impide que la Memoria pueda completarse con otros documentos a que se remite. En concreto y en el caso de autos, la misma Memoria se refiere a un estudio previo, al que, como ya vimos anteriormente, se hace referencia en la misma Exposición de Motivos del RD de reforma.

A la vista de las objeciones que se reprochan a la MAIN, y los documentos anejos, en la demanda, es obligado hacer referencia a lo que se establece en la misma con relación a la fundamentación de la reforma, declarándose al respecto:

«Desde la entrada en vigor de este real decreto --el de 2014-- la explotación del trasvase Tajo-Segura viene registrando tal frecuencia de situaciones hidrológicas excepcionales (nivel 3) o de ausencia de recursos trasvasables (nivel 4), que en conjunto pueden llegar a suponer la mitad del tiempo de operación. Esta circunstancia, que desvirtúa el propio concepto de excepcionalidad, tiene como consecuencia una alta inestabilidad y una gran irregularidad en los volúmenes trasvasados.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

«La razón por la que se ha llegado a alcanzar esta situación es doble. En primer lugar, la regla vigente decidió mantener la cifra original de 38 hm3/mes, lo cual supuso que la nueva regla comenzara su funcionamiento en 2014 con una alta probabilidad de partida de incurrir en situaciones hidrológicas excepcionales, desviándose desde el inicio de los valores de diseño considerados admisibles.

«En segundo lugar, desde que la nueva regla entró en vigor las aportaciones a los embalses de Entrepeñas y Buendía han experimentado un notable descenso, llegando a registrarse durante estos años el peor año hidrológico desde la entrada en servicio del trasvase.

«La combinación de ambos factores -inadecuada cifra de partida y desfavorable evolución hidrológica de los últimos años- ha dado lugar a esta elevada ocurrencia de situaciones excepcionales en la explotación del trasvase.

«El funcionamiento de la regla vigente pone de manifiesto la conveniencia de actualizar y ajustar sus parámetros, de forma que la situación excepcional se presente con menor frecuencia y se restablezcan las probabilidades de presentación con las que inicialmente fue diseñada la regla. Esta circunstancia fue prevista, como ya se ha señalado, por la Ley 21/2015, de 20 de julio, que contempla la posibilidad de realizar cambios en la mayoría de los parámetros de la regla mediante real decreto.

«Los valores de estos parámetros dependen, fundamentalmente, de las condiciones hidrológicas y de los usos del agua y requerimientos ambientales de la cabecera del Tajo. Dado que aún no se dispone de la nueva revisión del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo, la actualización que se realiza mediante el presente real decreto es necesariamente parcial, pues se basa exclusivamente en la nueva información hidrológica disponible.

«Tras los análisis realizados, la modificación de parámetros que se considera más adecuada consiste en reducir el volumen de trasvase en nivel 2 de los 38 hm3/mes vigentes a 27 hm3/mes y elevar el umbral de aportaciones acumuladas que define el límite entre los niveles 1 y 2 de 1200 a 1400 hm3, manteniéndose el resto de los parámetros en su valor actual.

…//…

«Tras los análisis realizados, la modificación de parámetros que se considera más adecuada consiste en reducir el volumen de trasvase en nivel 2 de los 38 hm3/mes vigentes a 27 hm3/mes y elevar el umbral de aportaciones acumuladas que define el límite entre los

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

niveles 1 y 2 de 1200 a 1400 hm3, manteniéndose el resto de los parámetros en su valor actual.

«Con estas dos modificaciones, tanto la probabilidad de incurrir en situaciones hidrológicas excepcionales como la de no disponer de recursos trasvasables se reducen a valores admisibles, con lo que se consigue una mayor regularidad en los envíos, al tiempo que se mantiene un trasvase medio anual similar a la media de los volúmenes totales trasvasados para abastecimiento y regadío durante el periodo completo de funcionamiento del trasvase.

«De esta forma, la actualización parcial de la regla que se realiza mediante este real decreto permite alcanzar un compromiso razonable entre los volúmenes trasvasados y la estabilidad de los suministros.»

Por lo que se refiere al análisis de alternativas, se razona lo siguiente:

«- No aprobar el presente real decreto y mantener la situación actual. Esta alternativa ha sido descartada ya que desde el año 2015 la explotación del trasvase Tajo-Segura viene registrando una alta frecuencia de situaciones hidrológicas excepcionales (nivel 3) o de ausencia de recursos trasvasables (nivel 4). Esta circunstancia, que desvirtúa el propio concepto de excepcionalidad, tiene como consecuencia una alta inestabilidad y una gran irregularidad en los volúmenes trasvasados.

«- Aprobar el presente real decreto, de forma que se reduzca la probabilidad de presentación de situaciones hidrológicas excepcionales y se pueda alcanzar un compromiso razonable entre volúmenes trasvasados y la estabilidad de los suministros.»

Es cierto que en ese estudio de alternativas no se hace referencia a que fueran los caudales reformados los más idóneos para la finalidad pretendida y no otros. Sin embargo, en el Informe hay motivación más que suficiente para la determinación de esos concretos valores, una vez justificados que los que estaban vigentes eran desproporcionados para el funcionamiento del Trasvase conforme a sus previsiones iniciales.

A juicio de este Tribunal no puede sostenerse que no existan razones más que suficientes para la reforma operada; otra cosa será que esas razones no se comparten, que es de lo que se trata en la demanda; pero en esa discrepancia si hay algo evidente, que los datos objetivos de los que se parte, no se cuestionan. Esto es, que la reducción del caudal de caudal trasvasable ni la existencia de ciclos deficitarios impedían evitar los supuestos de situación excepcional, precisamente el fundamento de la delegación reglamentaria de la Ley.

Y en relación con lo expuesto, hemos de recordar lo que antes se dijo, especialmente relevante a la hora de cuestionar la formalidad de la motivación, en relación con la habilitación

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

legal a la norma reglamentaria. En pura técnica legislativa podríamos considerar el RD como una potestad reglamentaria conferida expresamente por la Ley, por lo que no se trata de un reglamento independiente que habría requerido un plus de motivación. En este caso, en la medida en que la norma reglamentaria trata de completar la Ley, mediante la adecuación de los caudales para evitar situaciones de excepcionalidad, lo que podrá reprochar es que con los caudales modificados no se alcanza esa finalidad, lo cual no solo no se ha acreditado, sino que con la pretensión de la demanda lo que se postula es que se mantengan esas circunstancias de situación de casi permanente excepcionalidad, proscrita por la norma de superior rango.

En suma, reducido el debate con relación al contenido de la MAIN este Tribunal no encuentra motivos para declarar la nulidad del RD de reforma. Y no desconocemos las observaciones que se hace en el informe del Consejo de Estado, pero si teniendo en cuenta que dichas observaciones se hacen en sede de tramitación del reglamento, en una siempre aconsejable aprobación mejorada de la norma reglamentaria, ámbito muy distinto de pretender vincular dichas observaciones a la propia legalidad del reglamento. Es manifiesto que, una vez aprobada la norma, fácil es apreciar mejoras que debieran haberse cumplido; pero tan solo aquellas deficiencias de procedimiento o vulneración de norma de superior grado autorizan a la declaración de nulidad de la norma reglamentaria, de conformidad con lo establecido en el artículo 47-2º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas".

A nuestro juicio, estas consideraciones vertidas en nuestra STS nº 999/2022, son suficientes para alcanzar la conclusión de que la reforma está justificada y que esta justificación ha quedado adecuadamente plasmada en la motivación ofrecida en la MAIN (obrante al documento nº 17 del expediente).

En este sentido, compartimos las afirmaciones de la Abogacía del Estado, que sostiene que no sólo hay una motivación formal que responde al contenido de la norma legal habilitante, sino que ésta es razonable y congruente con la realidad subyacente y está sostenida en un criterio técnico razonado, lo que excluye toda arbitrariedad.

Por tanto, también la segunda de las alegaciones efectuadas en este recurso por la parte demandante debe ser rechazada.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

NOVENO.- Rechazo de la tercera alegación de la parte actora, referida a la parca e insuficiente respuesta a las alegaciones de los afectados de la cuenca del Segura ofrecida en la MAIN.

La Abogacía del Estado señala, acertadamente, que para rechazar esta alegación debe tenerse en cuenta que ningún precepto de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (singularmente, su artículo 26, que regula el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos) alude a la extensión de la respuesta que deba darse a las alegaciones de los interesados, ni menos aún otorga a tal pretendido déficit de extensión un efecto anulatorio.

Y nosotros aun debemos añadir que lo importante, a estos efectos, no es que exista un cumplimiento meramente formal del trámite, ni tampoco la extensión de la respuesta; lo realmente relevante es que a través de ésta -y en aras de la protección del principio de transparencia de la actuación administrativa y, también, de los derechos de audiencia y de defensa- puedan ser conocidas las verdaderas razones por las que la Administración acepta o rechaza las mencionadas alegaciones.

Por ello, ese efecto anulatorio solo podría producirse en caso de que se constatara que en el supuesto examinado la Administración hubiera realizado un cumplimiento meramente formal del trámite, o se apreciara una omisión sustancial o una insuficiencia relevante en la respuesta proporcionada por la Administración a las alegaciones presentadas. Así se infiere de la STS nº 1.629/2016, de 4 de julio (RC 1479/2015) -que, a su vez, se apoya en otras sentencias anteriores- referida al trámite de información pública en el curso de la elaboración de un planeamiento urbanístico, cuando señala: "(…) la falta de respuesta a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública equivale a la privación del derecho de audiencia, lo que supone la omisión de un trámite esencial del procedimiento, ya que el exacto cumplimiento de dicho trámite de información pública requiere no sólo la mera formalización y recepción de las diversas alegaciones de los interesados sino su atenta lectura y contestación específica sobre las razones que lleven a la aceptación o rechazo de tales alegaciones,…".

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

Además, conviene precisar que la actora no niega la existencia de respuesta de la Administración a sus alegaciones, sino que tan solo alude a la parquedad e insuficiencia de esa respuesta, apreciaciones que esta Sala, a la vista del expediente, considera subjetivas y no acordes con la realidad.

Para alcanzar esta conclusión basta con acudir a la página 28 de la MAIN, citada por la parte actora, y constatar que su apartado 12 está dedicado a contestar las alegaciones del Sindicato ahora recurrente, y que en él se responde de manera concisa, pero precisa y suficiente, a dichas alegaciones, con remisión expresa a otros apartados del proyecto y de la memoria, que sirven para completar la respuesta a esas alegaciones.

Por tanto, aunque la respuesta proporcionada por la Administración no sea compartida por el Sindicato recurrente, no apreciamos la concurrencia de ningún defecto invalidante en aquélla, por lo que también esta alegación de la demandante debe ser rechazada.

DÉCIMO.- Rechazo de la cuarta alegación de la parte actora, referida a que el periodo que ha sido tenido en cuenta para plantear la modificación es poco representativo.

Esta alegación de la actora es combatida por la demandada y codemandadas, que, en esencia, consideran que todos los cálculos se han realizado utilizando las aportaciones de los 39 años del periodo 1980/81 a 2018/19.

La Sala comparte estas consideraciones, una vez examinado el expediente (singularmente, la "*Nota Técnica sobre la propuesta de actualización parcial de la regla de explotación del Trasvase Tajo-Segura"*, obrante al documento nº 1 del expediente) y constatada la inexactitud de lo afirmado en la demanda a este respecto.

Lógicamente, los principales datos que deben ser tomados en consideración a la hora de valorar y, en su caso, justificar la conveniencia de

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

modificar la regla de explotación, deben tomar como punto de partida el periodo transcurrido desde que entró en vigor la regla actual, en octubre de 2014.

En ese sentido, lo que se dice en la Nota Técnica (véase su apartado "*1. Introducción"*) es que "*Desde ese año* [esto es, desde el año hidrológico 2011/2012] *hasta ahora se ha presentado un periodo seco en estas aportaciones, que incluso han llegado a registrar en 2016/17 el peor año hidrológico desde la entrada en servicio del trasvase*", añadiendo que "*La combinación de la inadecuada cifra de partida y la adversa hidrología de estos últimos años ha tenido como consecuencia que la probabilidad de presentación de condiciones hidrológicas excepcionales (nivel 3) o de ausencia de recursos trasvasables (nivel 4) sea excesivamente elevada, pudiendo llegar a alcanzar la mitad del tiempo de operación, lo que no es admisible desde el punto de vista de una explotación regular y estable*".

Pero esto no quiere decir que solo se haya tomado en consideración este último periodo y buena prueba de ello es que a continuación se dice: *"Esta situación ha sido mucho más acusada en el periodo que ha transcurrido desde que entró en vigor la regla actual, en octubre de 2014";* y dos párrafos después, que: "*Esta idea de actualizar la regla de explotación ya era manifestada de forma reiterada en el informe de 2013, en el que se aludía a la conveniencia de que los parámetros de la regla se revisaran periódicamente".*De donde cabe inferir, sin duda alguna, que ya la idea de la actualización se había sentido como una necesidad con anterioridad. Lo que aparece corroborado al señalarse un poco más adelante:

"El objeto de este informe es presentar el estudio realizado en cumplimiento del encargo recibido de la Comisión Central de Explotación.

Comienza con una revisión de los antecedentes, en particular los estudios técnicos en los que se ha basado la regla de explotación, y su evolución desde 1997, año en que se aprobó la primera versión. Se incluye en este capítulo la serie histórica de los trasvases realizados, un referente básico para la interpretación de los resultados de la aplicación de la regla.

A continuación se analiza el funcionamiento de la regla de explotación vigente, para lo que se define un conjunto de indicadores de explotación que permiten evaluar el rendimiento del trasvase. Se comprueba el funcionamiento inicial de la regla en el momento de su entrada

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

en vigor y se compara con su funcionamiento actual, tras la incorporación de la información hidrológica de los años recientes.

Una vez analizado su funcionamiento y constatada la conveniencia de la actualización de la regla, se identifican sus posibles modificaciones, limitadas tanto por la habilitación legal para realizar cambios como por la disponibilidad de la información necesaria para proceder a la actualización (…)".

Esta conclusión se refuerza al constatar que la Nota recoge en su apartado 2.2 la *"Serie Histórica de Trasvases"*, reflejando los datos relativos a *"los 39 años completos de operación del trasvase"*; y en su apartado 6 la "*Comparación con la serie histórica de trasvases"*. Y, además, en su apartado 3.4, referido al "*Funcionamiento actual de la regla"*, se señala: "*Con objeto de comprobar el efecto que han tenido los últimos años de aportaciones, en la tabla siguiente se comparan los valores de los indicadores de explotación obtenidos con la regla vigente en dos periodos diferentes: el periodo de cálculo inicial 1980/81-2011/12, con el que se reparametrizó la regla, y el periodo actual completo, con toda la información hidrológica disponible (1980/81-2018/19).*

Y, tras la mencionada tabla, se indica:

"Comparando ambos resultados se aprecia un claro empeoramiento al incorporar los últimos años hidrológicos. La probabilidad de las situaciones de nivel 3 aumenta desde el 32 hasta el 37% y la de nivel 4 desde el 10 hasta el 12%. Se mantiene el mismo trasvase mínimo, ya que este se produce en el primer periodo (año 1994/95), pero se registra un descenso muy acusado del trasvase medio, que desciende desde 366 hm3 /año hasta 339, lo que significa una reducción cercana al 8% del valor medio anual.

Los resultados mostrados se han obtenido mediante la teórica aplicación de la regla desde el comienzo de la operación del trasvase. Si se analiza ahora la evolución real de las reservas en el periodo transcurrido desde que entró en vigor la regla actual, en octubre de 2014, los resultados son más desfavorables aun, como se muestra en la siguiente figura. En este periodo, que comprende 68 meses (incluyendo el mes de mayo pasado), el sistema nunca ha alcanzado el nivel 1 y se ha encontrado en nivel 2 en 19 ocasiones (28%). La situación hidrológica excepcional ha sido la más habitual, con un total de 38 meses (56%), y el sistema ha descendido a nivel 4 (trasvase nulo) 11 veces (16%). En total, el sistema se ha encontrado en situación excepcional (nivel 3 o 4) el 72% del tiempo, cifra muy superior a la correspondiente al periodo de trasvase completo. Aunque se trate de un periodo poco representativo por su corta duración, sin duda su severidad ha contribuido a agudizar la percepción de un mal funcionamiento del trasvase, desde el punto de vista de la regularidad de los suministros. Hay que añadir, además, el efecto que durante este periodo ha tenido el

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

régimen transitorio establecido para la progresiva adaptación del sistema al nuevo umbral de 400 hm3 , que se ha superpuesto a las bajas aportaciones de estos años".

En consecuencia, a juicio de esta Sala es evidente que esta alegación de la parte demandante también debe ser rechazada.

DECIMOPRIMERO.- Rechazo de la quinta alegación de la parte actora, referida a la infracción de la regla de reparto establecida por la Disposición adicional quinta de la Ley 21/2015.

Sobre una alegación sustancialmente equivalente a la quinta de las alegaciones efectuadas por la demandante en este recurso también ha tenido ocasión de pronunciarse esta Sala anteriormente.

En este sentido, en el Fundamento Quinto de nuestra STS nº 999/2022, establecimos lo siguiente:

"QUINTO. Nulidad de la nueva fijación de la distribución de los volúmenes del Trasvase.

El último de los motivos aducidos en la demanda en apoyo de la pretensión anulatoria del RD de reforma está referido a reprochar a la reforma haber vulnerado la exigencia que se impone en la ya mencionada D.A. 5ª de la Ley de 2015, en cuanto a la regla que en el mismo se impone de que los volúmenes trasvasados han de destinarse, el 25 por 100 a abastecimiento y el 75 por 100 a regadío. Se considera que al reducir en el nivel 2 un trasvase de 27 Hm3 se imposibilita el cumplimiento de esos porcentajes, dado que, teniendo asignado con límite para el abastecimiento, en la misma norma legal, un mínimo de 7,5 Hm3, comporta que deberá destinarse a abastecimiento el 28 por 100 en ese caudal del trasvase, quedando para riego el 72 por 100. A juicio de la recurrente, para que se pudiera guardar la proporción que impone la norma de rango legal, no debería fijarse, para este nivel 2, un trasvase inferior a 30 Hm3, con lo cual si se pudiera mantener ese porcentaje y salvar el mínimo para abastecimiento.

Se insiste, en el desarrollo del argumento, los efectos perniciosos que esa reducción comporta para la economía de la Región de Murcia por los efectos que dicha reducción del caudal destinado a riego comporta para la agricultura, de relevante contribución al desarrollo de la Comunidad.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

Se opone a los razonamientos de la demanda por la Sra. Abogada del Estado que la determinación de los caudales destinados a riego está en función de los propios criterios temporales y de condiciones de cultivos que se imponen en la misma Ley de 2015, por lo que la proporción que se impone en la distribución del destino del caudal del Trasvase no ha de guardar, en todo caso, dicha proporción. Se añade la motivación que para la reducción impuesta para el nivel 2 se contienen en el informe a que remite la MAIN.

Por lo que se refiere a la defensa de la Asociación comparecida como codemandada, sostiene que la justificación de la reducción del agua trasvasable se justifica en la documentación que sirve para la aprobación del RD de reforma, añadiéndose que esa reducción no es para supuestos normales, sino excepcionales que impide la aplicación de los porcentajes previstos en situaciones ordinarias, como lo evidencia el hecho de que no se establezca un mínimo con relación al caudal destinado a regadío.

Suscitado el debate en la forma expuesta ha de salirse al paso del argumento complementario que se hace en la demanda sobre la necesidad de mantener la proporción que impone la D.A. de la Ley de 2015, para salvaguardar los intereses económicos de la Región por el límite de los cultivos de regadío. El argumento es incoherente porque si esa reducción ha de realizarse a costa del caudal necesario para el abastecimiento, además de constituir el primero de los destinos del agua, como es obvio, deberá concluirse que más protección requiere ese destino que el de riego, es decir, si ha de procederse a la reducción del caudal, no puede afectar la destinado a abastecimiento, por importante que sea el destino a riego. Y es que, en definitiva, este argumento no puede independizarse de la adecuación de los caudales a las prescripciones de la norma legal, como ya antes se ha expuesto.

Pero es que, suscitado el debate en sede de jerarquía normativa, es cierto que la mencionada D.A. 5ª de la Ley de 2015, dispone que «*Los volúmenes cuyo trasvase haya sido autorizado se distribuirán entre abastecimientos y regadíos, en la proporción de un 25 por ciento para abastecimiento y el 75 por ciento restante para regadío, hasta el máximo de sus dotaciones anuales, y asegurando siempre al menos 7,5 hectómetros cúbicos/mes para los abastecimientos urbanos.*»

Es cierto que si en el nivel 2, tras la reforma el caudal trasvasable, es de 27 Hm3, de mantenerse dicha proporción y ese mínimo para abastecimiento, los 19,50 Hm3 que se destinarán a riego no representa el 75 por 100, que es la regla general. Ahora bien, pretender de esa situación que deberá mantenerse, en todo caso, un caudal para este nivel 2 que permita ese reparto general, no puede admitirse una vez que se ha concluido en la necesidad de la reducción, debidamente motivada.

Este Tribunal no puede compartir ni los presupuestos ni las conclusiones que se hacen en la demanda. Y así, la interpretación del precepto legal, conforme a los criterios

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

interpretativos que se imponen en el artículo 3 del Código Civil, permite concluir, ya desde una interpretación literal, que si la norma declara que «*siempre*» han de destinarse 7,5 Hm3 para abastecimiento, el empleo del adverbio solo puede significar la intención del Legislador de que «*en todo caso o en cualquier tiempo o cuando menos*» (Diccionario de la Lengua) ese ha de ser el caudal destinado a abastecimiento; esto es, incluso cuando no haya caudal para el reparto que se establece como regla general.

Si así permite concluirse de la mera interpretación gramatical, no mejor suerte resultaría de una interpretación sistemática y lógica de la norma. En efecto, si esa garantía del destino al abastecimiento se impone en la propia norma a continuación, tras establecer el reparto general, es evidente que se está realizando una regla especial. Pero es que, desde el punto de vista lógico, incluso de la lógica jurídica, el abastecimiento es el primero de los destinos del agua en supuestos de limitación de poder atender todos los posibles destinos, y así se impone de manera paladina en el artículo 60 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, exigencia legal de todo punto lógico porque, siendo el agua un elemento necesario para la vida humana, destinar la que exista con carácter preferente a ese uso parece imprescindible porque la vida está por encima de los intereses económicos, lo cual nos exime de los argumentos que se hace en la demanda en relación a los perjuicios económicos que dicha limitación comporta para la Comunidad Autónoma.

En suma, lo establecido en la D.A. está referido a la regla general que no evita situaciones especiales como la que se acoge en el RD de reforma para evitar la reiteración de situaciones excepcionales en la regulación, antes de la reforma, del Trasvase.

Lo razonamientos expuestos comportan rechazar el último de los fundamentos de la demanda y, con él, de la totalidad de las pretensiones accionadas en ella".

En consecuencia, la fundamentación consignada a este respecto en nuestra STS nº 999/2022, que ahora reiteramos, justifica que debamos rechazar también esta alegación de la parte actora.

DECIMOSEGUNDO.- Rechazo de la sexta alegación de la parte actora, referida al impacto económico de la modificación.

La parte actora sostiene en su demanda que la aplicación de la nueva regla supone una clara repercusión socioeconómica que ha despreciado el Ministerio, que se ha limitado en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Real Decreto a afirmar, sin justificarlo mínimamente, que se plantea con

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

esta reforma aportar volúmenes “similares” y que no se estima que exista impacto económico.

A este respecto, conviene precisar, de entrada, que la MAIN sí incluye la justificación correspondiente al análisis del impacto económico de la modificación normativa, y que lo hace en los siguientes términos:

“*V. ANÁLISIS DE IMPACTOS.*

1. *IMPACTO ECONÓMICO.*

En virtud de lo dispuesto en el artículo 26.3 d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre y del artículo 2.1.d) 1º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre es preciso determinar el impacto económico que conllevará la aprobación del presente real decreto, siendo preciso señalar que no se estima impacto económico alguno puesto que mediante la modificación efectuada por el presente real decreto no se va a modificar en ningún caso el máximo anual de agua trasvasable, si no que se conseguirá una mayor regularidad en los envíos, al tiempo que se mantiene un trasvase medio anual similar a la media de los volúmenes totales trasvasados para abastecimiento y regadío durante el periodo completo de funcionamiento del trasvase. Por lo tanto, y dado que el volumen trasvasable anual continuará siendo el mismo, no se estima que exista impacto presupuestario, sin que esta modificación dé lugar a las consecuencias económicas que se anuncian en algunos medios de comunicación. Realmente se plantea con esta reforma aportar volúmenes similares a los de años anteriores repartidos de forma más estabilizada y evitando meses de mucho volumen”.

Señalando también en el apartado 6 del Anexo I (referido al análisis de las alegaciones recibidas) lo siguiente:

“(…) *Respecto a la ineficacia y pérdida de eficiencia por la reducción de los volúmenes trasvasados, aunque el trasvase medio resultante con el proyecto de real decreto (326 hm3/año) es un 4% inferior al que resultaría con la regla vigente (339), es similar al trasvase histórico registrado (328), lo que significa que podría llegar a producirse un efecto en las expectativas de trasvase, pero no en los volúmenes reales trasvasados, tomando como referencia el periodo completo de operación del trasvase. A cambio se consigue una mayor regularidad en los envíos y que el trasvase mínimo anual se sitúe siempre por encima de 100 hm3/año.*

Por estos mismos motivos, la modificación propuesta no puede producir graves impactos de tipo social, medioambiental o económico, y no supone un ataque a la viabilidad del trasvase. Al contrario, la reducción de la probabilidad de no disponer de recursos

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

trasvasables al 5% frente al 12% actual puede significar una apreciable reducción de los impactos derivados de la ausencia de trasvases".

Por otra parte, la actora sustenta esta alegación en un informe elaborado a su instancia por PwC, del que se desprendería el impacto económico de la modificación normativa. Sin embargo, dicho informe es, a su vez, contradicho por una de las partes codemandadas -la Asociación de Municipios Ribereños- que, en su contestación, señala que aquel informe no debe considerarse prueba alguna porque su contenido resulta, a su entender, *"incompleto, parcial y sesgado territorialmente"*, conforme a lo razonado en el *"Informe técnico sobre "Informe económico del trasvase Tajo-Segura en Alicante, Almería y Murcia"* que adjunta a su contestación; señalando también que el Informe de PwC tampoco es aceptable desde una perspectiva formal, pues la consultora que lo redacta indica que no acepta ningún tipo de responsabilidad con respecto a terceras partes en relación con el uso que pudiera realizarse de ese informe.

Pero, al margen de lo anterior, es importante precisar que esta alegación de la parte actora, referida al impacto económico de la reforma, debe ser valorada a la luz de lo razonado en nuestra STS nº 999/2022, en cuyo Fundamento Tercero se señalaba lo siguiente:

"1. Planteamiento del debate. Los razonamientos que se hacen en la demanda en apoyo de la pretensión anulatoria del RD de reforma están referidos con una crítica preliminar que en nada se aprovecha para el fundamento de la pretensión, sino en un a modo de inspiración de toda la argumentación de la demanda, nos referimos a la incidencia que se dice tiene la modificación de los caudales del trasvase para la Región de Murcia, aportándose estudios académicos en los que se pone de manifiesto la relevancia del agua procedente del Trasvase para la economía de la Región.

No obstante, como se ha dicho, no se saca de ello ningún reproche concreto de ilegalidad, al margen de que, como se opone de contrario, no se toman en consideración los perjuicios que para los Municipios que se abastecen de los mencionados Pantanos de que se realiza el trasvase de mantenerse inalterable dicho caudal, dadas las circunstancias que se dice que concurren, que es lo que se opone a ese argumento preliminar por las demandadas.

Debemos ya dejar sentado que todas las alegaciones que se hace por las partes en relación a los efectos del Trasvase para las respectivas economías de la propia cuenca emisoras y receptoras del agua está condicionado por la misma existencia de caudal para

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

abastecer todos esos intereses, por lo que si el caudal necesario es insuficiente para atenderlos, debe ser la norma jurídica la que determine la forma en que ha de realizarse el reparto del agua, en una evidencia más de que se trata de un elemento escaso al que el Legislador ha de prestar atención, tomando en consideración la proporcionalidad en dichos intereses, que es la propia finalidad de las normas que lo regulan. En suma, que esos pretendidos perjuicios no constituyen, en sí mismo considerados, un presupuesto de legalidad de la norma reglamentaria, que es lo que aquí se cuestiona, cuestión que obliga ya desde este momento a dejar orillada esa polémica que, por otra parte, se justifica en unos estudios técnicos de cuya calidad no cabe dudar, pero que se pronuncian en favor de los intereses particulares que se consideran en ellos, por lo que su incidencia, ha de insistirse, en el examen de legalidad que nos corresponde examinar tiene una trascendencia relativa, como se verá al examinar los argumentos de la impugnación".

En consecuencia, teniendo en cuenta lo expuesto, debemos rechazar también esta alegación de la parte actora.

DECIMOTERCERO.- Conclusiones y costas.

A tenor de lo expuesto en los precedentes Fundamentos, procede desestimar el presente recurso, por ser el Real Decreto impugnado conforme a Derecho.

Y, conforme a lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA, procede imponer las costas a la parte demandante, si bien la Sala, haciendo uso de la facultad que le otorga el mencionado precepto y atendidas las circunstancias del caso, limita a cuatro mil euros (4.000 €) -más el IVA correspondiente si procediere- la cantidad máxima que, por todos los conceptos, deberá abonar la parte demandante a cada de las partes demandada y codemandadas.

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

Primero.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo nº 343/2021 interpuesto por la representación procesal del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura (SCRATS) contra el Real Decreto 638/2021 de 27 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, referido al Trasvase Tajo-Segura, por ser el Real Decreto impugnado conforme a Derecho.

Segundo.- Imponer las costas a la parte actora conforme a lo establecido en el último Fundamento de esta sentencia.

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

Así se acuerda y firma.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:tdiY-EcBJ-3tES-YZW9-Z Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Fernando Román García, estando la Sala celebrando audiencia pública lo que, como letrado de la Administración de Justicia, certifico.

NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento esté prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.