

JUR

Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 20 octubre 2004

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso núm. 3154/2002.

Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro José Yagüe Gil.

Texto:

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veinte de Octubre de dos mil cuatro.

Visto el recurso de casación nº 3154/02, interpuesto por el Procurador Sr. Velasco Muñoz-Cuéllar, en nombre y representación de la "Fundación para el Progreso de Albacete", contra la sentencia dictada en fecha 11 de Enero de 2002, y en su recurso nº 902/99, por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, sobre impugnación de Orden Ministerial relativa al contenido normativo del Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar, siendo parte recurrida la Administración General del Estado, representada por el Sr. Abogado del Estado. Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Pedro José Yagüe Gil.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia desestimando el recurso. Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación de la "Fundación para el Progreso de Albacete", se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 2 de Abril de 2002; al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

SEGUNDO.- Emplazadas las partes, el recurrente compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 14 de Mayo de 2002, el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó se declarara haber lugar al recurso, casando la sentencia recurrida y dictando otra por la que se inadmita el recurso contencioso administrativo, se case la sentencia impugnada y se declaren nulos los artículos 1, 20, 21, 22, 23, 24 (apartados 3, 15 y 16.b), 25, 26, 27 y 28 de la Orden Ministerial Impugnada. TERCERO.- El recurso de casación fue admitido por auto de fecha 28 de Enero de 2004, en la cual se ordenó también entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (la Administración General del Estado) a fin de que en plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que hizo en escrito presentado en fecha 7 de Mayo de 2004, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó se dictara sentencia declarando terminado el proceso por desaparición sobrevenida de su objeto, o declarando no haber lugar al recurso de casación y confirmando la sentencia recurrida, con imposición de costas a la parte contraria.

CUARTO.- Por providencia de fecha 7 de Septiembre de 2004, se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 5 de Octubre de 2004, en que tuvo lugar.

QUINTO.- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en este recurso de casación la sentencia que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección 1ª) dictó en fecha 11 de Enero de 2002, y en su recurso contencioso administrativo nº 902/99, por medio de la cual se desestimó el formulado por la "Fundación para el Progreso de Albacete" contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de fecha 13 de Agosto de 1999 (B.O.E. nº 205, de 27 de Agosto), que dispuso la publicación de las determinaciones de contenido

normativo del Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar, aprobado por el Real Decreto 1664/98, de 24 de Julio, y ello en cumplimiento de lo ordenado en su Disposición Final Unica.

SEGUNDO.- La "Fundación para el Progreso de Albacete" impugnó esa Orden Ministerial, solicitando en la demanda la declaración de nulidad de sus artículos 1, 20, 21, 22, 23, apartados 3, 15 y 16.b del artículo 24, 25, 26, 27 y 28. Como motivos de impugnación esgrimió en la demanda los tres siguientes:

1º.- Inconstitucionalidad de las previsiones del Plan Hidrológico del Júcar que afectan a cuencas hidrográficas intracomunitarias, por extralimitación competencial del Estado e invasión de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas Valenciana y de Castilla-La Mancha, lo que viola el artículo 149.1.22 de la Constitución Española, tal como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 227/98, de 29 de Noviembre. 2º.- Disconformidad a Derecho del Plan Hidrológico del Júcar en lo que pueda exceder de la Cuenca Hidrográfica del Júcar, ya que es una exigencia de la normativa de aguas que cada cuenca hidrográfica disponga de un Plan Hidrológico propio, según puede deducirse de los artículos 1-3, 40 y 41 y 38-6 de la Ley de Aguas de 1985, y del artículo 56.1 del Reglamento de la Administración Pública Hidráulica y de la Planificación Hidrológica de 29 de Julio de 1988.

3º.- Disconformidad a Derecho de las previsiones del Plan Hidrológico del Júcar que violan la reserva de Ley en materia de Transferencia de Recursos entre Cuencas Hidrográficas, tal como se deduce de los artículos 43-1-c) y 40 y 41 de la Ley de Aguas.

TERCERO.- La sentencia de instancia desestimó el recurso contencioso administrativo.

Lo hizo con base en los siguientes argumentos, que respondían a las razones impugnatorias expuestas en la demanda:

1º.- La STC 227/1998, razona que aunque los Estatutos de Autonomía prevean la asunción de competencias en materia de aguas es preciso que las competencias hayan sido asumidas por la Comunidad para que pueda existir colisión de competencias entre la Administración Central y Autónoma. Así se dice que "aunque sus Estatutos de Autonomía prevean expresamente una futura asunción de competencias complementarias en esa materia cuando se actúen los procedimientos constitucionales que lo permiten, no puede extraerse de ello la conclusión de que las mismas, han sido entre tanto negadas al Estado. Esta conclusión carece de todo fundamento en las normas constitucionales aplicables al caso, que no permiten reconocer en este momento la titularidad autonómica de competencias que todavía no se han podido asumir efectivamente, ni menos aún llevar a la absurda conclusión de que tampoco el Estado puede ejercerlas. Es más cierto, por el contrario, que el Estado tiene todas las competencias que, de acuerdo con la Constitución, no han sido o no han podido ser asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos, y mientras no las asuman o les sean transferidas, puesto que las previsiones estatutarias sobre una futura ampliación del ámbito competencias autonómico no constituyen en sí mismas sino meras expectativas (...) que, en cuanto tales, no se ven coartadas porque el Estado continúa ejerciendo aquellas competencias como titular actual de las mismas". Razones que llevan a la desestimación del argumento.

2º.- El segundo argumento de la demanda consiste en afirmar que conforme al art. 14 y 38 de la Ley los planes han de ser de cuenca y por lo tanto, debe existir un plan hidrológico por cada cuenca.

En opinión de la Sala de instancia, tal forma de razonar no es exacta. En efecto, el art. 38.2 de la Ley de Aguas, dispone que: "El ámbito territorial de cada Plan Hidrológico se determinará reglamentariamente". Y si bien es cierto que debe respetarse el concepto de cuenca como unidad de gestión de los recursos hidráulicos, no lo es menos que los Planes Hidrológicos de cuenca pueden tener por objeto una o varias cuencas hidrográficas, con la condición de que éstas sean indivisas. En este sentido el art. 20.3 de la Ley de Aguas, al regular los Organismos de cuenca sostiene que. "Su ámbito territorial, que se definirá reglamentariamente, comprenderá una o varias cuencas hidrográficas indivisas, con la sola limitación derivada de las fronteras internacionales". En el mismo sentido el art. 2.3 del RD 927/1988. Por lo tanto, puede existir un Plan Hidrológico que comprenda varias cuencas hidrográficas sin que de ello se derive la ilegalidad del plan.

3º.- Por último, entiende la Audiencia Nacional que no pueden realizarse trasvases entre cuencas, si no es autorizado por una Ley, conforme se infiere del art. 43.1.c) de la Ley de Aguas: "El Plan Hidrológico Nacional se aprobará por Ley y contendrá, en todo caso:... c) La previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de

cuenca". Ahora bien, según la Sala de instancia, el art. 43.1.c) exige Ley, no para las transferencias de recursos entre cuencas, sino para las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de Cuenca. Como en la Orden no se autorizan trasferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes Hidrológicos el motivo debe también ser desestimado.

CUARTO.- Contra esa sentencia ha formulado la parte actora el presente recurso de casación, en el cual esgrime tres motivos de impugnación, que constituyen una plasmación de los tres argumentos en que se fundó la demanda y una crítica jurídica a las razones paralelas que utilizó la Sala de instancia.

QUINTO.- En su oposición al recurso de casación, el Sr. Abogado del Estado esgrime dos causas de inadmisión del recurso de casación, que deben ser rechazadas, y así:

1ª.- Se alega que la cuantía no es indeterminada, sino determinada o determinable.

Sin embargo, lo que se impugna es una disposición de carácter general que especifica o publica el contenido normativo de un Plan Hidrológico de cuenca, y, por ello, la cuantía del pleito es, sin duda, indeterminada, y la sentencia resulta por ello impugnabile en casación (artículo 86-2-b) de la Ley 29/98).

2ª.- Se alega también que el recurso de casación es inadmisibile por no dirigirse contra la sentencia de instancia, ya que los motivos de casación son las mismas alegaciones hechas valer en la instancia.

Pero ello no es cierto.

Desde luego, los argumentos son los mismos allí que aquí, pero el escrito de casación los expone respondiendo a lo que sobre ellos ha dicho la Sala de instancia, de forma que constituyen una crítica fundada a lo que ésta razonó.

SEXTO.- El primero de los motivos de casación refiere la infracción del artículo 149-1-22 de la Constitución Española, del artículo 31.16 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (aprobado por Ley Orgánica 5/82, de 1 de Julio, modificada por Ley Orgánica 12/82, de 10 de Agosto), del artículo 31.7 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (aprobado por Ley Orgánica 9/82, de 10 de Agosto modificada por Ley Orgánica 7/94 de 24 de Marzo), del artículo 38.2 y 39 de la Ley 29/85, de Aguas, y de la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/88, de 29 de Diciembre. La tesis sustentada en el motivo es que las Comunidades Autónomas de Valencia y de Castilla-La Mancha tenían, al tiempo de dictarse la disposición recurrida, competencias estatutarias plenamente vigentes en materia de aguas que discurren íntegramente por sus territorios autonómicos, y que, en consecuencia, el Estado carecía de competencias para aprobar planes hidrológicos intracomunitarios, es decir, referentes a cuencas cuyas aguas no excedan del territorio de una Comunidad Autónoma.

Este motivo debe ser estimado.

La explicación que la Sala de instancia da a su rechazo de un motivo idéntico expuesto en la demanda es, como vimos, que al momento en que se dictó la disposición impugnada, las Comunidades Autónomas Valenciana y de Castilla-La Mancha no habían asumido efectivamente esas competencias exclusivas en materia de aguas, de forma que, mientras que no las asuman, el Estado puede ejercerlas, no teniendo mientras tanto las Comunidades Autónomas más que meras expectativas competenciales.

Este argumento de la Sala de instancia es equivocado.

Las Comunidades Autónomas asumen sus competencias desde que sus Estatutos (o sus Leyes Orgánicas reformadoras) se las atribuyen, aunque todavía no les hayan sido transferidos los correspondientes servicios, que sólo consisten en los medios personales, económicos y materiales a que la competencia se refiere. Así, lo ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional, en sentencias, entre otras muchas 87/83, de 27 de Octubre, 88/83, de 27 de Octubre, 25/83, de 7 de Abril y 11/86, de 28 de Enero. En concreto, la STC 25/83, de 7 de Abril dice lo siguiente:

"Se ha discutido largamente en el asunto que ahora se decide si la competencia que ejercita o que reivindica el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco surge automáticamente del Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad por el mero hecho de la entrada en vigor del mencionado texto legal o si, para la adquisición de la titularidad de la competencia, o, por lo menos, para su ejercicio, es preciso algún requisito

adicional, como es, en particular, la realización de unas transferencias, que en el caso presente no se han producido. El problema lo plantea la disposición transitoria segunda del mencionado Estatuto de Autonomía, de acuerdo con la cual una Comisión Mixta, integrada por representantes del Gobierno del Estado y del Gobierno Vasco, debía establecer, una vez entrado en vigor el Estatuto, «las normas conforme a las que se transferirán a la Comunidad Autónoma las competencias que le corresponden en virtud del presente Estatuto y los medios personales y materiales necesarios para el pleno ejercicio de las mismas, llevando a cabo las oportunas transferencias».

El párrafo transcrito no es de sencilla comprensión, pues, literalmente entendido, parece mencionar dos tipos de transferencias, de las cuales una es de competencias («se transferirán ... las competencias») y otra de servicios (de medios personales y materiales). Por ello ofrece una respuesta ambigua a la cuestión que ha servido de encabezamiento a este apartado de nuestra sentencia, ya que, por una parte, habla de transferir las competencias, mientras que, a renglón seguido, subraya enfáticamente que tales competencias «corresponden» a la Comunidad Autónoma en virtud del Estatuto. La interpretación literal no aparece que nos pueda llevar mucho más allá y ello hace necesaria una interpretación lógica y sistemática. En virtud de ella ha de entenderse que la titularidad de las competencias corresponde a la Comunidad Autónoma por obra de la Ley Orgánica por medio de la cual se aprobó el Estatuto de Autonomía.

Sólo en las situaciones de lo que se llamó «preautonomía» las competencias se adquirieron por medio de traspasos, y esta modalidad puede todavía hoy funcionar respecto de aquellas competencias que en el Estatuto no hayan sido mencionadas. Habrá que concluir entonces que no es posible, en puridad, transferir las competencias que corresponden ya en virtud del Estatuto, si corresponden en virtud de éste, «ope legis» o «ipso iure», como suele decirse, mal se pueden transferir. En este sentido, es más exacta la disposición transitoria sexta del Estatuto de Cataluña, que habla de «traspaso de los servicios inherentes a las competencias», que, según el Estatuto, corresponden.

Si no hay genuina transferencia de competencias cuando la titularidad de éstas ha sido atribuida por los Estatutos, es obvio que tampoco es posible hablar de una transferencia del ejercicio de las competencias y que hay que hablar simplemente de transferencias de los medios personales y materiales necesarios para tal ejercicio. Menos aún puede extraerse de la citada disposición transitoria segunda una suerte de «vacatio» de las competencias atribuidas en el Estatuto y una regla de entrada en vigor diferida de las mismas a medida que los acuerdos de la Comisión Mixta lo fueran permitiendo.

De un modo similar a lo que la jurisprudencia de este Tribunal ha dicho ya, aunque obviamente en otro contexto, como es el relativo a las competencias de desarrollo normativo, al señalar que éstas se ejercitan sin necesidad de esperar la promulgación de leyes de bases, conformándose a las bases que en el ordenamiento jurídico del Estado existen, hay que señalar, ahora que la atribución «ipso iure» de competencias debe entenderse como posibilidad de ejercicio inmediato de todas aquellas que para su ejercicio no requieran especiales medios personales o materiales. El traspaso de servicios es condición del pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas cuando, según su naturaleza, sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado mientras los servicios no sean transferidos".

En consecuencia, la respuesta dada a este argumento impugnatorio por la Sala de la Audiencia Nacional es equivocada.

La Comunidad Autónoma Valenciana tenía competencias exclusivas sobre aguas intracomunitarias desde que el Estado, por la vía del artículo 150-2 de la C.E., se la atribuyó en materia de "aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad" (artículo 31-16), mediante Ley Orgánica 12/82, de 10 de Agosto (que dio origen a la reforma estatutaria operada por Ley Orgánica 5/94, de 24 de Marzo); y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha la tenía desde que la Ley Orgánica 9/92, de 23 de Diciembre (que dio origen a la modificación del Estatuto por Ley Orgánica 7/94, de 24 de Marzo) le atribuyó competencia exclusiva para "la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma".

La Ley de Aguas 29/85, de 2 de Agosto, (artículos 15, 16 y 38, apartados 5 y 6), y su Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica aprobado por Real Decreto 927/88, de 29 de Julio (artículos 99 y 102), que parten de la definición de cuenca como "el territorio en que las aguas fluyen al mar, a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único", (artículo 14, en su redacción originaria) distinguen, en materia de elaboración de los Planes Hidrológicos de cuenca entre los de cuencas intercomunitarias, cuya elaboración corresponde a la Administración del

Estado, según los artículos 100 y 101 del Reglamento, y los de cuencas intracomunitarias, cuya elaboración corresponde a la Comunidad Autónoma, según su artículo 102, si bien en todo caso la aprobación del Plan corresponde al Gobierno.

En el presente caso, el territorio fijado como propio del Plan Hidrológico del Júcar en el Real Decreto 650/87, de 8 de Mayo (artículos 1-7 y 2-7), por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de Cuenca y de los Planes Hidrológicos, y al que se ajusta el Real Decreto 1664/98, de 24 de Julio al aprobar el Plan Hidrológico del Júcar, (del que trae causa la Orden Ministerial de 13 de Agosto de 1999, aquí impugnada), comprende cuencas intercomunitarias y cuencas intracomunitarias.

Así se deduce del informe del Catedrático de Geografía D. Miguel Panadero Moya de fecha 30 de Septiembre de 1999 acompañado con la demanda por la parte actora, informe que no ha sido cuestionado por el Sr. Abogado del Estado, (quien afirmó en su contestación a la demanda que el problema debatido era de carácter jurídico y no pidió el recibimiento del pleito a prueba), a cuyo tenor de todas las cuencas afectadas por la resolución impugnada únicamente cinco son intercomunitarias, a saber:

- a) La cuenca del río Cenia: CC.AA. de Cataluña y Valenciana.
- b) La cuenca del río Mijares: CC.AA. de Aragón y Valenciana.
- c) La cuenca del río Turia: CC.AA. de Aragón, Castilla-La Mancha y Valenciana.
- d) La cuenca del río Júcar: CC.AA. de Aragón, Castilla-La Mancha y Valenciana.
- e) La cuenca del río Vinalopó: CC.AA. Valenciana y de Castilla-La Mancha.

Y son intracomunitarias todas las demás, a saber:

- a) Comunidad Valenciana: las cuencas de los ríos Valviquera, Cérvol, Barranco de Agua Oliva, Cervera, Alcalá, San Miguel, Seco, Veo, Belcaire, Palancia, barrancos del Carraixet y Poyo, Serpis, Jaraco, Beniopa, Girona, Gorgos, Algar, Amadorio, Monnegre, Rambla de Rambuchar, así como la totalidad de las cuencas litorales comprendidas entre la margen izquierda del río Cenia (extremo norte) y la divisoria con la Confederación Hidrográfica del Segura (extremo sur).
- b) Comunidad de Castilla-La Mancha: cuenca endorreica de Pozohondo.

En consecuencia, y teniendo el Estado competencia únicamente respecto de las cuencas intercomunitarias para elaborar el correspondiente Plan Hidrológico (artículos 100 y 101 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica 927/88, de 29 de Julio), la disposición impugnada es disconforme a Derecho en cuanto afecta a cauces intracomunitarios, respecto de los cuales la competente para elaborar el correspondiente Plan Hidrológico es la propia Comunidad Autónoma (artículo 102 de aquel Reglamento).

Esta conclusión se deriva también sin duda de la sentencia del Tribunal Constitucional 227/88, de 29 de Noviembre. En ella se distinguen las Comunidades Autónomas que se han constituido por el procedimiento del artículo 143 de la C.E. (salvo el caso de que hayan ampliado sus competencias por la vía del artículo 150) de aquellas otras que han accedido a la autonomía por la vía del artículo 151 o Disposición Transitoria 2ª de la C.E.; las primeras no pueden haber asumido competencias sino en el marco del artículo 148-1-10ª de la C.E. (es decir, "proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma), en tanto que las segundas han podido incluir en sus Estatutos cualesquiera competencias no reservadas al Estado por el artículo 149-1-22ª (es decir, "legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma").

Estas últimas Comunidades, continúa el T.C., (entre las que se encuentran, según vimos, la Valenciana y la de Castilla-La Mancha, por la vía del artículo 150-2 de la C.E.), tienen atribuida la competencia general sobre el régimen de utilización y aprovechamiento de las aguas que discurren por cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente en sus respectivos territorios", y para el ejercicio de esta competencia no sólo les corresponden funciones de carácter ejecutivo o administrativo, sino también funciones legislativas"; en concreto, a ellas corresponde "la facultad de elaborar y revisar los planes hidrológicos de esas cuencas (intracomunitarias)", y, como paso previo, la de determinar "el ámbito de cada Plan, y del procedimiento

para su elaboración y revisión, pues no cabe calificar como aspectos básicos de la planificación económica la delimitación del ámbito especial de cada Plan Hidrológico y la regulación en detalle de su procedimiento de elaboración, una vez que la propia Ley reconoce la competencia autonómica sobre la materia".

Estas ideas llevan al Tribunal Constitucional a imponer una determinada interpretación de los artículos 1.1 y 2.1.c) del Real Decreto 650/87, de 8 de Mayo, por el que se definieron los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los Planes Hidrológicos, respecto de la Confederación Hidrográfica del Norte y de su Plan Hidrológico III, los cuales exige el Tribunal Constitucional que se interpreten en el sentido de que el señalamiento de sus ámbitos "no incluye en ningún caso las aguas intracomunitarias del País Vasco".

Pues bien; esto mismo es lo que ocurre en este caso respecto del ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar (artículo 2.7 del Real Decreto 650/87, del que deriva el Real Decreto 1664/98, de 24 de Julio, por el que se aprobó, entre otros, el Plan Hidrológico del Júcar conforme a aquel ámbito, y del que, a su vez, deriva la Orden Ministerial de 13 de Agosto de 1999, aquí recurrida). Pero en esta fase de la planificación el vicio de incompetencia del Estado no puede ser sanado, en lo que respecta a la Orden impugnada y al Real Decreto 1664/98, con la imposición de una determinada interpretación, porque el Plan afecta ya de lleno a una pluralidad de cuencas intracomunitarias, lo que acarrea su disconformidad a Derecho.

Esta competencia de las Comunidades Autónomas para elaborar los Planes Hidrológicos de cuencas intracomunitarias no vacía de contenido la que corresponde al Estado en fase de aprobación de los mismos, ya que el Gobierno de la Nación sólo los aprobará si se ajustan a las prescripciones de los artículos 38-1 y 40 (es decir, a los objetivos generales de la planificación hidrológica y al contenido obligatorio del Plan), si no afectan al contenido de otras cuencas, y si se acomodan a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional (artículo 38-6, actual artículo 40-6 del Texto Refundido). SÉPTIMO.- La tesis que el Sr. Abogado del Estado expone en su escrito de oposición en contestación al primer motivo acerca de que la Fundación actora no puede accionar frente a una supuesta extralimitación competencial meramente abstracta o ideal por carente de transcendencia, no puede ser aceptada, porque debió ser alegada en la instancia, donde la entidad actora hubiera podido demostrar su interés en el asunto. En realidad, se está negando la legitimación a la parte demandante, legitimación que ésta afirmó con base en las letras a) y b) del artículo 19-1 de la Ley Jurisdiccional 29/98. Y fue en la instancia donde tal cuestión debió ser planteada en lugar de hacerlo sorpresivamente en esta vía casacional.

OCTAVO.- Con posterioridad al dictado de la disposición general que aquí se impugna, se ha producido la reforma del Texto Refundido de la Ley de Aguas 1/2001, de 20 de Julio, operada por la Ley 62/2003, de 30 de Diciembre. A través de ella se incorpora al Derecho español la Directiva 2000/60/CE de 23 de Octubre de 2000. Se crea así un nuevo ámbito de planificación y gestión hidráulico, la llamada "demarcación hidrográfica" (artículo 16 bis) del Texto Refundido), que abarca una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas, previniéndose que "el Gobierno, por Real Decreto, oídas las Comunidades Autónomas, fijará el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica, que será coincidente con el de su Plan Hidrológico".

Pero esta normativa no afecta a este caso, no sólo por ser posterior a la disposición impugnada e introducir un ámbito territorial completamente nuevo, como es el de la demarcación hidrográfica, sino porque la reforma distingue las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias (artículos 35-1 y 36-bis-1) y las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias (artículo 36-2 y 36-bis-4), y no priva a las Comunidades Autónomas de las competencias para elaborar los Planes Hidrológicos de demarcaciones hidrográficas intracomunitarias (artículos 36-2, 36-bis-4, 40-5 y 40-6 del Texto Refundido reformado). Habrá, pues, que esperar a que el Gobierno fije el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica, para saber así cuáles son intercomunitarias y cuáles intracomunitarias, y deducir de ello la Administración que tiene competencia para elaborar el correspondiente Plan Hidrológico.

Toda esta normativa novedosa no puede ser aplicada al caso que nos ocupa, el cual está basado en la fijación de ámbitos territoriales que pueden coincidir o no con los que se señalen en el futuro para las demarcaciones hidrográficas.

NOVENO.- La estimación del primer motivo de casación excusa del estudio de los otros dos, ya que aquella basta para declarar haber lugar al recurso de casación y para revocar la sentencia impugnada.

DÉCIMO.- A tenor del artículo 95-2-d) de la Ley Jurisdiccional 29/98, la Sala, después de casar la sentencia recurrida, resolverá lo que corresponda dentro de los términos en que aparezca planteado el debate.

Pues bien, los mismos argumentos que nos han servido para estimar el primer motivo de casación han de

desembocar en la estimación del recurso contencioso administrativo, por la primera de las causas de impugnación expuestas en la demanda.

Respecto del alcance del fallo, debe recordarse que la parte actora solicitó en su demanda la declaración de nulidad de los artículos 1, 20, 21, 22, 23, apartados 3, 15 y 16-b) del artículo 24, 25, 26, 27 y 28 de la Orden impugnada. Y debemos dar lugar a ello, ya que en el artículo 1 se define el ámbito territorial del Plan y lo divide en nueve sistemas, algunos de cuencas exclusivamente intracomunitarias, (v.g. Sistema Serpis, Sistema Marina Alta, Sistema Marina Baja, Sistema Palencia-Los Valles), y otros en que se mezclan como un todo cuencas inter e intracomunitarias (v.g. Sistema Cenia-Maestrazgo, Sistema Mijares-Plana Castellón, Sistema Turia, Sistema Júcar y Sistema Vinalopó-Alacantí), y los demás artículos impugnados fijan asignaciones y reservas para los distintos sistemas. Deduciéndose de todo ello que la regulación global expuesta en esos preceptos está viciada de la incompetencia estatal descrita.

El alcance del fallo plantea otro problema, y es el siguiente:

La acción ejercitada por la parte actora encierra una impugnación directa (respecto de la Orden Ministerial de 13 de Agosto de 1999) y una impugnación indirecta del Real Decreto 1664/98, de 24 de Julio (cuyo contenido normativo la Orden Ministerial se limita a publicar) e incluso una impugnación indirecta del Real Decreto 650/87, de 8 de Mayo (que fijó el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar y a cuyo ámbito territorial se ajustan el posterior Real Decreto 1664/98 y la Orden impugnada).

Pues bien, según el artículo 27-2 de la Ley Jurisdiccional 29/98, plenamente aplicable a este proceso, "cuando el Juez o Tribunal competente para conocer de un recurso contra un acto fundado en la invalidez de una disposición general lo fuese también para conocer del recurso directo contra ésta, la sentencia declarará la validez o nulidad de la disposición general".

En consecuencia, en esta sentencia habremos de anular no sólo los preceptos que se impugnan de la Orden Ministerial de 13 de Agosto de 1999, sino también los mismos preceptos del Real Decreto 1664/98, de 24 de Julio, y habremos también de declarar (tal como para caso substancialmente idéntico hizo el Tribunal Constitucional en su sentencia 227/88, de 29 de Noviembre) que el artículo 2.7 del Real Decreto 650/87, de 8 de Mayo, que define el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar, no es disconforme a Derecho siempre que se interprete en el sentido de que el ámbito territorial definido en el mismo no incluye en ningún caso las aguas intracomunitarias de la Comunidad Autónoma de Valencia ni las de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

DECIMOPRIMERO.- Al declararse haber lugar al recurso de casación no procede hacer condena en las costas del mismo (artículo 139-2 de la Ley Jurisdiccional 29/98), ni existen razones que aconsejen hacerla respecto de las de instancia.

Por todo ello, en nombre de S.M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

FALLAMOS

Que declaramos haber lugar al recurso de casación nº 3154/02 formulado por la "Fundación para el Progreso de Albacete" contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección 1ª) en fecha 11 de Enero de 2002 y en su recurso contencioso administrativo nº 902/99, y en su consecuencia:

1º.- Revocamos dicha sentencia.

2º.- Estimamos el recurso contencioso administrativo nº 902/99 interpuesto por la citada Fundación contra los artículos 1, 20, 21, 22, 23, apartados 3, 15 y 16-b) del artículo 24, 25, 26, 27 y 28 de la Orden del Ministerio del Medio Ambiente de fecha 13 de Agosto de 1999 que dispuso la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar, aprobado por el Real Decreto 1664/98, de 24 de Julio, en cumplimiento de lo ordenado en su Disposición Final Unica, artículos de la citada Orden Ministerial que declaramos disconformes a Derecho, y que anulamos.

3º.- Declaramos la nulidad de las determinaciones normativas del Real Decreto 1664/98, de 24 de Julio que fueron publicadas en los artículos de la Orden Ministerial de 13 de Agosto de 1999 que hemos anulado en el pronunciamiento anterior.

4º.- Declaramos que el artículo 2.7 del Real Decreto 650/87, de 8 de Mayo, que fija el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar, no es disconforme a Derecho siempre que se interprete en el sentido de que el ámbito territorial definido en el mismo no incluye en ningún caso las aguas intracomunitarias de la Comunidad Autónoma de Valencia ni las de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

5º.- No hacemos condena en las costas de instancia ni en las de casación.

Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en la colección legislativa , lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Pedro José Yagüe Gil, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.