

(Sentencia extraída de www.ecoiuris.com)

SENTENCIA DE 31 DE ENERO DE 2005, DE LA SALA 3ª DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO.

Fecha de Resolución: 31/01/2005

Nº de Recurso: 4046/2001

Tipo de recurso: Contencioso- Administrativo

Ponente: Francisco González Navarro

RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. Desestimación de reclamación de indemnización por daños causados por prohibición de riego acordada por Decreto por sobreexplotación de acuífero. El agua como recurso único cuya utilización privada puede ser limitada por razones de interés comunitario. Si se compensara económicamente a aquél a quien afecta la prohibición de regar temporalmente, se le dejaría absolutamente indemne de un coste que experimentan el resto de los concesionarios o usuarias de las aguas, quienes, para evitar que el recurso desaparezca, dejaron de regar y además se verían obligados a indemnizar a quien se está beneficiando, igual que ellos, del ahorro del agua.

TEXTO

En la Villa de Madrid, a treinta y uno de Enero de dos mil cinco

SENTENCIA

VISTO por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida en Sección por los señores al margen anotados, el recurso de casación que con el número 4046/2001, ante la misma pende de resolución, interpuesto por don Donato representado por la Procuradora de los Tribunales doña Eva de Guinea y Ruenes, contra la sentencia de diecisiete de noviembre del dos mil, dictada por la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 1ª) dictada en el proceso número 722/1997, contra la desestimación por acto ficticio (silencio administrativo con significado negativo) de la reclamación de indemnización por daños determinantes de responsabilidad extracontractual de la Administración. Siendo parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida contiene parte dispositiva que copiada literalmente dice: «Fallamos.- Desestimar el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de don Donato contra la resolución presunta de la Excm. Sra. Ministra de Medio Ambiente, por el concepto de responsabilidad patrimonial y declaración de lesividad, a que las presentes actuaciones se contraen, que confirmamos por ser conformes a Derecho. Sin expresa imposición de costas.»

SEGUNDO.- Notificada la anterior resolución, la representación procesal de don Donato presentó escrito preparatorio de recurso de casación al amparo del art. 88 y 89 de la Ley de la Jurisdicción, recayendo providencia de la Sala de instancia por la que se tuvo por preparado dicho recurso, acordándose la remisión de las actuaciones y el emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo, ante la que ha comparecido la Procuradora de los Tribunales

doña Eva de Guinea y Ruenes en nombre y representación de la parte recurrente, así como la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO como parte recurrida.

TERCERO.- En su escrito de personación, formalizó la interposición del recurso de casación con arreglo a lo dispuesto en el art. 88-1-d) de la Ley de la Jurisdicción y en el que después de exponer razonadamente los motivos en que lo apoya, suplica a la Sala dicte sentencia estimatoria del recurso casando y anulando la sentencia recurrida, para emitir otra más ajustada a Derecho, en los términos que esta parte tiene interesados en este escrito, con los demás pronunciamientos a ello inherentes, y con expresa condena en costas a la Administración recurrida.

CUARTO.- Dado traslado del escrito de interposición del recurso al Abogado del Estado éste formula escrito de oposición y hechas las alegaciones que considera procedentes, suplica a la Sala dictar sentencia que desestime íntegramente las pretensiones de la recurrente, imponiéndole las costas preceptivas.

QUINTO.- Concluidas las actuaciones, se señaló para la deliberación y fallo el día DIECINUEVE DE ENERO DE DOS MIL CINCO en cuyo acto tuvo lugar su celebración. Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Francisco González Navarro,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El recurso de casación ha sido interpuesto contra sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo contencioso-administrativo, sección 1ª) de diecisiete de noviembre del dos mil, dictada en el proceso 722/97 que desestima el recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por acto ficticio (silencio administrativo con significado negativo) de la reclamación de indemnización formulada por don Donato frente a la Administración, en concepto de responsabilidad patrimonial por los perjuicios causados como consecuencia de la imposibilidad de regar las tierras de la recurrente por la promulgación del Decreto 393/88, de 22 de abril, que declaraba la sobreexplotación del acuífero 24 de Campo de Montiel y por aquellos otros que le sucedieron.

Importa empezar transcribiendo el fundamento segundo de la sentencia impugnada en el que se contiene lo que podemos tener por relación de hechos probados. Dice así ese fundamento: «Segundo.- En forma resumida los hechos en los que trae causa este litigio, y que ya han sido analizados por esta Sala en pretensiones similares entre otras en las San (Secc. 1ª) de 2 de junio de 2000 (Rec. 631 y 763/1997) y 13 de noviembre de 2000 (Rec. 672/1997), son los siguientes: 1.- La entidad recurrente es titular de aprovechamientos de aguas privadas subterráneas en la Zona del Acuífero 24 del Campo de Montiel. 2.- Como titular de los referidos aprovechamientos de aguas subterráneas privadas, con anterioridad a la vigente Ley de aguas, la entidad se acogió a la solicitud de inscripción en el catálogo de Aguas Privadas. 3.- Por Real Decreto 393/1988, de 22 de abril, se declaró la sobreexplotación del Acuífero 24; Decreto que fue seguido de posteriores regulaciones que mantuvieron la prohibición. 4.- Lo anterior, motivo que la citada finca no pudiese ser explotada en la forma en que venía siendo habitual, lo que supuso, según informe obrante en autos, y que no ha sido desvirtuado por la Administración las siguientes pérdidas y para las siguientes campañas: para 1987/1988, 21.769.146 ptas; para 1988/1989, 21.775.496 ptas; para 1989/1990, 21.216.021 ptas; para 1990/1991, 21.832.146; para 1991/1992, 24.633.021 ptas; para 1992/1993, 4.722.284 ptas; para 1993/1994, 1.593.023; para 1994/1995, 1.808.772 ptas; y para 1995/1996, 1.724.859 ptas. 5.- La reclamación frente a la Administración se hizo el 15 de enero de 1997.»

Asimismo, y en el fundamento siguiente, la sentencia impugnada razona que las pretensiones de la actora (de declaración de lesividad y nulidad de las citadas disposiciones e indemnización de daños y perjuicios) están basadas en la tesis mantenida en las sentencias del Tribunal Supremo de 30 de enero y 14 de mayo de 1996, que declararon que "la suspensión de las extracciones de aguas subterráneas de titularidad privada con destino a regadíos, dentro del perímetro definido en el anexo del Real Decreto 393/1988, tiene un claro significado expropiatorio y, por consiguiente, ha de ser adecuadamente indemnizada, según establece el artículo 120 de la Ley de Expropiación Forzosa para otros supuestos equivalentes", criterio que es abandonado por completo con posterioridad, desde la sentencia de 18 de marzo de 1999, optando por el criterio mantenido en el voto particular de la de 14 de mayo de 1996, que considera el agua como un recurso único, cuya escasez o abundancia perjudica o beneficia a todos por igual, precisándose para su correcta administración y explotación medidas uniformes para todos los aprovechamientos, sean públicos o privados, medidas que son meras limitaciones del uso que definen el contenido de la propiedad privada de las aguas subterráneas, citando a su favor la sentencia precedente de 12 de junio de 1993, según la cual las medidas de carácter temporal adoptadas por Consejo de Ministros al amparo del artículo 56 de la Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto, con el fin de afrontar una situación de sequía extraordinaria, no son expropiatorias o limitativas de derechos adquiridos.

Por nuestra parte señalaremos que esta doctrina se ha consolidado en numerosas sentencias posteriores (19 de septiembre de 2000, 22 de septiembre y 18 de diciembre de 2001 ó 20 de febrero de 2003, 30 de junio del 2004, y 2 de noviembre de 2004, entre otras).

SEGUNDO.- Cuatro son los motivos en que se funda el recurso de casación, todos ellos al amparo del artículo 88-1-d) de la Ley de la Jurisdicción, de los cuales ninguno puede ser estimado, a la vista de la consolidada jurisprudencia sobre el particular que hemos reseñado en el fundamento de derecho anterior, que de manera inmediata nos lleva a desestimar sin más los motivos tercero y cuarto, en cuanto ámbos se apoyan en la infracción de la superada jurisprudencia contenida en las sentencias de esta Sala de 30 de enero y de 15 de mayo de 1996, a lo que se añade la mención de la sentencia 227/88, del Tribunal Constitucional, punto éste sobre el que hemos recordado, en sentencia de 18 de febrero de 2003, que "las medidas de carácter temporal adoptadas por el Consejo de Ministros, al amparo del artículo 56 de la Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto, con el fin de afrontar una situación de sequía extraordinaria, no son expropiatorias o limitativas de derechos adquiridos, sino que se trata de meras limitaciones de uso, que definen el contenido de la propiedad privada de las aguas subterráneas y configuran su peculiar estatuto jurídico, como lo entendió el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 29 de noviembre de 1988".

TERCERO.- La misma suerte desestimatoria deben de seguir los motivos segundo y primero. En cuanto al segundo, porque como decíamos también en sentencia de 30 de junio del 2004, siguiendo la doctrina iniciada en la de 18 de marzo de 1999, «no existe equivalencia ni paralelismo alguno entre el supuesto contemplado por el artículo 53-2 de la Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto, y el regulado por el artículo 56 de la misma, pues éste se refiere a circunstancias extraordinarias de sequías, sobreexplotación de acuíferos y similares estados de necesidad, en que no se perjudica a unos titulares de aprovechamientos en beneficio de otros sino que se establecen medidas de carácter general afectantes a todos los que se encuentren en tales circunstancias, y éstas fueron las medidas acordadas por el Consejo de Ministros en relación con el acuífero del Campo de Montiel, sin que supusiesen modificación de caudales en beneficio de unos y perjuicio de otros titulares. El sometimiento de la propiedad privada de las aguas a decisiones administrativas como la adoptada por el Consejo de Ministros en relación con el acuífero del Campo de Montiel (Real Decreto 393/1988, de 22 de abril) constituye una

delimitación ordinaria de tal dominio, de manera que, siempre que esta clase de medidas se adopten con la debida generalidad, como ha sucedido en este caso, no constituyen privación singular de derechos sino tan sólo la aplicación de una previsión legal que forma parte del estatuto jurídico de las aguas de dominio privado».

En definitiva, por lo que se refiere al planteamiento general de la cuestión que se hace en el motivo primero, contestaremos otra vez en los términos en que se expresa la mencionada sentencia de 30 de junio del 2004: «la vigente Ley de Aguas está inspirada en la concepción básica de ser el agua un recurso unitario, que se renueva a través del ciclo hidrológico y que conserva, a efectos prácticos, una magnitud casi constante dentro de cada una de las cuencas hidrográficas (párrafo segundo del Preámbulo de la Ley de Aguas), recogida en el artículo 1-2 de dicha Ley, al disponer que "Las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico". El planteamiento jurídico de ser las aguas continentales un recurso único integrado en el ciclo hidrológico no es sino la incorporación al régimen jurídico de las aguas de un principio de la física, que no puede quedar en una mera afirmación retórica de la Ley, sino que ha de producir los consiguientes efectos jurídicos en el instituto de la propiedad de las aguas y su aprovechamiento. Siendo el agua un recurso único sólo cabe su correcta administración y su explotación racional a través del establecimiento de medidas uniformes para todos los aprovechamientos, ya sean a título de propietario, concesionario o mero usuario, pues lo contrario supondría beneficiar a unos en perjuicio de los otros, de manera que si al titular de aguas subterráneas de propiedad privada se le permitiese continuar con los riegos no sólo haría uso del agua de su propiedad sino que se beneficiaría del resto del agua en detrimento de los no regantes, cuyo sacrificio posibilita que el recurso único no se agote, y, por consiguiente, al compensar económicamente a aquél por la prohibición de regar temporalmente, se le deja absolutamente indemne de un coste que experimentan el resto de los concesionarios o usuarias de las aguas, quienes, para evitar que el recurso desaparezca, dejaron de regar y además se verían obligados a indemnizar a quien se está beneficiando, igual que ellos, del ahorro del agua».

CUARTO.- Sólo nos resta pronunciarnos sobre las costas del presente recurso de casación, a cuyo efecto debemos estar a lo establecido en el artículo 139.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta jurisdicción contencioso-administrativa. Teniendo, pues, a la vista dicho precepto, y como quiera que el presente recurso ha sido desestimado en su totalidad y este Tribunal de casación no aprecia que concurren circunstancias de ningún tipo que justifiquen la exoneración de la mismas, tenemos que imponer las costas de este recurso de casación a la parte recurrente.

Por todo lo expuesto,

FALLAMOS

Primero.- No hay lugar al recurso de casación interpuesto por don Donato contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de diecisiete de noviembre del dos mil, dictada en el proceso 722/1997.

Segundo.- Imponemos las costas del presente recurso de casación a la parte recurrente.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

PUBLICACION

Leída y publicada que fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, D. FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, en audiencia pública, celebrada en el mismo día de su fecha.- De lo que certifico.

En el caso, se reclama indemnización por los perjuicios causados como consecuencia de la imposibilidad de regar las tierras de la parte recurrente a raíz de la promulgación de un decreto que declaraba la sobreexplotación de un acuífero. Pues bien, dicha reclamación debe ser desestimada. En efecto, siendo el agua un recurso único sólo cabe su correcta administración y su explotación racional a través del establecimiento de medidas uniformes para todos los aprovechamientos, ya sean a título de propietario, concesionario o mero usuario, pues lo contrario supondría beneficiar a unos en perjuicio de los otros, de manera que si al titular de aguas subterráneas de propiedad privada se le permitiese continuar con los riegos no sólo haría uso del agua de su propiedad sino que se beneficiaría del resto del agua en detrimento de los no regantes, cuyo sacrificio posibilita que el recurso único no se agote, y, por consiguiente, al compensar económicamente a aquél por la prohibición de regar temporalmente, se le deja absolutamente indemne de un coste que experimentan el resto de los concesionarios o usuarias de las aguas, quienes, para evitar que el recurso desaparezca, dejaron de regar y además se verían obligados a indemnizar a quien se está beneficiando, igual que ellos, del ahorro del agua.

RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. Desestimación de reclamación de indemnización por daños causados por prohibición de riego acordada por Decreto por sobreexplotación de acuífero. El agua como recurso único cuya utilización privada puede ser limitada por razones de interés comunitario. Si se compensara económicamente a aquél a quien afecta la prohibición de regar temporalmente, se le dejaría absolutamente indemne de un coste que experimentan el resto de los concesionarios o usuarias de las aguas, quienes, para evitar que el recurso desaparezca, dejaron de regar y además se verían obligados a indemnizar a quien se está beneficiando, igual que ellos, del ahorro del agua.