

VALORACIÓN JURÍDICA Y PATRIMONIAL DE LAS MEDIDAS RELATIVAS AL CAUDAL ECOLÓGICO Y EXPLOTACIÓN DE EMBALSES DEL TRASVASE TAJO-SEGURA EN EL TERCER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

VALORACIÓN JURÍDICA Y PATRIMONIAL DE LAS MEDIDAS RELATIVAS AL CAUDAL ECOLÓGICO Y EXPLOTACIÓN DE EMBALSES DEL TRASVASE TAJO-SEGURA EN EL TERCER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA.

Alicante, 15 de noviembre de 2021

Autores:

Joaquín Melgarejo Moreno

Andrés Molina Giménez.

Alberto Del Villar García.

VALORACIÓN JURÍDICA Y PATRIMONIAL DE LAS MEDIDAS RELATIVAS AL CAUDAL ECOLÓGICO Y
EXPLOTACIÓN DE EMBALSES DEL TRASVASE TAJO-SEGURA EN EL TERCER CICLO DE
PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

SUMARIO

RESUMEN EJECUTIVO.

SECCIÓN PRIMERA. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN. ASPECTOS JURÍDICOS.

1.- Introducción.

2.- Antecedentes.

2.1.- La Regla de Explotación.

2.2.- Establecimiento del caudal ecológico.

2.3.- Actos administrativos periódicos aprobatorios de las transferencias.

3.- Análisis jurídico.

3.1.- Naturaleza jurídica de los derechos de los usuarios del Trasvase Tajo-Segura.

3.2.- Condiciones jurídicas para el reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración por modificaciones en el régimen jurídico del Trasvase que supongan una reducción significativa de las aportaciones anuales.

3.2.1.- Existencia de una actuación administrativa (funcionamiento normal o anormal de un servicio público).

3.2.2.- Existencia de una lesión antijurídica, es decir, que el interesado no tenga el deber jurídico de soportar.

3.2.3.- El daño ha de ser actual, efectivo, individualizable con relación a una persona o grupo de personas, y evaluable económicamente.

3.2.4.- Nexos causal entre la lesión antijurídica y la actuación administrativa.

4.- Conclusiones

5.- Bibliografía.

SECCIÓN SEGUNDA. VALORACIÓN PATRIMONIAL.

INDICE DE TABLAS

INDICE DE FIGURAS

1. Introducción

2. Servicios afectados

2.1 Servicios de abastecimiento

2.2 Servicios de suministro a regadíos

2.3. Superficies

2.3.1 Volúmenes de agua trasvasados y necesidades cubiertas por el ATS

2.3.2 Efectos de las medidas sobre los volúmenes de agua disponibles del ATS

3. Superficie afectada por las medidas

4. Valoración de la superficie afectada por las medidas

4.1 Metodología de valoración

4.1.1. Valor de la tierra

4.1.2. Lucro cesante

4.2 Resultados obtenidos

4.2.1. Resultados del precio de la tierra (valor patrimonial)

4.2.2. Resultados del lucro cesante (valor económico)

5. Efectos sobre los abastecimientos a poblaciones

6. Conclusiones

RESUMEN EJECUTIVO

1.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

PRIMERO. Los usuarios del ATS disponen de un derecho subjetivo de configuración legal a recibir caudales excedentarios del Tajo; un derecho de naturaleza reglada en los niveles 1 y 2 de la Regla de Explotación, y de naturaleza discrecional en el nivel 3. Este derecho debe protegerse y no desvirtuarse de manera indirecta mediante medidas de rango reglamentario que puedan suponer el vaciamiento del contenido y eficacia de la legislación reguladora del ATS que recoge tales derechos.

La planificación del Tajo no puede suponer una derogación implícita o indirecta, siquiera parcial, de las normas de rango legal que configuran el Trasvase, puesto que lo anterior supondría la infracción del principio de legalidad y la previsible anulación de las mismas. Si por ejemplo, se elevan los caudales ecológicos hasta tal punto que resulta inviable la producción de las situaciones previstas en los niveles 1 y 2 de la Regla (niveles reglados), podría considerarse que por vía reglamentaria se hace imposible alcanzar los objetivos previstos por la legislación de 2013-2015, suponiendo lo anterior una infracción del principio de legalidad.

SEGUNDO. La elevación desproporcionada y arbitraria de los caudales ecológicos, así como cambios en la regla de explotación, también irracionales o no razonables, podrían generar responsabilidad patrimonial de la Administración a favor de los usuarios del ATS. Para que esta pretensión pudiera tener viabilidad, deberían concurrir las condiciones siguientes:

1.- Actuación administrativa.

La responsabilidad patrimonial requiere que el daño se derive de la prestación normal o anormal de un servicio público, entendido en sentido amplio, lo que incluye la aprobación de reglamentos. La responsabilidad patrimonial podría declararse al margen de si el Reglamento es legal o nulo de pleno derecho, aunque en este segundo supuesto la pretensión resultaría más viable. La mera anulación de la disposición causante del daño no es suficiente para una declaración de responsabilidad patrimonial, puesto que habría que analizar lo que señale el Tribunal en su Sentencia, acerca de la racionalidad o razonabilidad de la interpretación de la legalidad adoptada por la Administración cuando aprobó el reglamento anulado. En el caso analizado, el daño sería originado por la aprobación del Real Decreto 638/2021, de 27 de julio (Regla de Explotación) y la previsible aprobación del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación del Tajo (2022-2027) (incremento de caudales ecológicos). En cuanto estas normas pueden

generar perjuicios cuantificables en los derechos de los usuarios del Trasvase, se daría esta condición previa para el planteamiento de una pretensión de responsabilidad patrimonial.

2.- Lesión antijurídica derivada de la actuación administrativa. La lesión o el daño antijurídico debe afectar a un derecho subjetivo. En este caso, hemos constatado la existencia de un derecho subjetivo de configuración legal de los usuarios del ATS a recibir caudales del Trasvase en función de los criterios legales y reglamentarios que resulten de aplicación, sin que tales criterios, establecidos en normas reglamentarias, puedan resultar tan onerosos que hagan imposible o inviable el cumplimiento de los objetivos que prevé la legislación del Trasvase.

Dadas las circunstancias, se podría considerar que la lesión derivada de las medidas normativas que provocarán la reducción de los caudales trasvasables es antijurídica, siempre que las limitaciones impuestas a las cesiones (regla de explotación o caudales ecológicos) puedan reputarse arbitrarias por no estar debidamente justificadas y resultar irracionales, irrazonables, desproporcionadas, materialmente injustas e inadecuadas, y contrarias al principio de igualdad, solidaridad.

Para demostrar la antijuridicidad de la lesión sería fundamental, por otra parte, probar la vulneración del principio de seguridad jurídica en su vertiente relacionada con la confianza legítima, por cuanto los usuarios del Trasvase realizaron inversiones sobre la base de la confianza que legítimamente le ofrecía la normativa reguladora del ATS de una estabilidad, continuidad y rentabilidad razonable.

También contribuiría a demostrar la antijuridicidad de la lesión la vulneración del principio de seguridad jurídica en su vertiente relacionada con la interdicción de la retroactividad de las disposiciones sancionadoras o restrictivas, teniendo en cuenta que estamos ante unas normas de rango reglamentario (regla de explotación y plan de cuenca) que suponen una aplicación retroactiva de grado máximo de una serie de medidas de carácter restrictivo o limitativo de derechos subjetivos adquiridos. En este sentido, cabe recordar que los reglamentos, a diferencia de las Leyes, tienen un campo muy limitado en cuanto a la aplicación de medidas restrictivas de carácter retroactivo.

3.- Daño actual, efectivo, individualizable y evaluable económicamente En cuanto a si el daño es actual y efectivo, queda claro que la aprobación de la nueva planificación hidrológica supondrá una merma de caudales disponibles para regadío en el ATS. La reclamación patrimonial, en consecuencia, podrá incluir los daños emergentes (gastos, inversiones, etc, ya realizados al amparo de la normativa anterior) y el lucro cesante (previsiones efectivas, no meras expectativas). El daño es indemnizable cuando pone en cuestión la rentabilidad razonable de las explotaciones agrarias, impidiendo o condicionando gravemente su continuidad. No es indemnizable, sin embargo, el daño hipotético, las meras especulaciones o simples expectativas.

El daño individualizable significa que la lesión debe afectar a ciudadanos individuales o grupos determinados, no a la sociedad en general, cuestión que lógicamente se cumple en este caso. Se produce por tanto una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas.

El daño ha de ser evaluable, por lo que las reclamaciones deberán acompañarse de una justificación concreta de los daños emergentes y lucros cesantes, a ser posible, mejor, con el apoyo en informes técnicos. Podrá incluirse:

- a.- El coste de los proyectos.
- b.- Tasas pagadas
- c.- Materiales adquiridos para las obras realizadas
- d.- Costes financieros.
- e.- Otros (lucro cesante).

4.- Nexo causal. En este caso se aprecia con claridad que la lesión se deriva de una acción (normativa) de la Administración pública, sin que concurran causas de exclusión de la responsabilidad por ruptura del nexo causal (fuerza mayor, caso fortuito, participación del propio usuario o de terceros en la causación del daño).

La aprobación de dicha normativa constituye un hecho relevante para producir el resultado final, y dicho resultado lesivo es claramente esperable, puesto que la Administración conoce que tales decisiones supondrán una merma de caudales que perjudicarán a los usuarios del ATS. El detrimento patrimonial será consecuencia o efecto directo de la aplicación de dicha normativa, cuya ejecución es idónea para determinar dicho resultado. El nexo causal es verosímil y no se aprecia que la acción administrativa resulte inidónea, inadecuada o extraordinaria, en orden a la causación del daño.

TERCERA. Consideraciones finales. A modo de conclusión general, debe reconocerse a los usuarios del trasvase (de manera individualizada o a lo sumo colectiva, a través de las Comunidades de Regantes en las que están integrados), el derecho a solicitar el reconocimiento de responsabilidad patrimonial si la reducción de caudales disponibles, que deberá acreditarse como resultado de la aplicación de las disposiciones analizadas (Nueva Regla de Explotación y Plan hidrológico del Tajo -caudal ecológico), les supone un perjuicio real, efectivo, individualizable y cuantificable en su patrimonio, incluyendo tanto el daño emergente como el lucro cesante.

Las reclamaciones deberán ir acompañadas de los informes técnicos que acrediten la producción de la lesión y la cuantificación de los perjuicios irrogados.

La viabilidad de la pretensión indemnizatoria presenta algunos condicionantes estratégicos que deben tenerse en cuenta:

- La importancia de impugnar judicialmente las disposiciones causantes de la reducción de las aportaciones para lograr su anulación tratando de demostrar que tales disposiciones resultan arbitrarias; en tal caso, se podrían reclamar los daños producidos mientras estuvieron vigentes.
- No obstante, incluso si se lograra la anulación de dichas disposiciones, el reconocimiento de las indemnizaciones no sería automático, siendo necesario probar que la Administración hizo una interpretación del ordenamiento que excedía los márgenes de una discrecionalidad razonable. De ahí la importancia de acreditar la falta de adecuación, racionalidad y razonabilidad de la interpretación realizada por la Administración con motivo de la aprobación de tales disposiciones.
- La posibilidad de reclamar indemnizaciones si no se obtiene la anulación de las disposiciones controvertidas no está prohibida por la legislación o la jurisprudencia, pero se considera difícil su estimación teniendo en cuenta que estamos ante disposiciones de contenido discrecional, que en ese caso ni siquiera habrían sido puestas en cuestión por los Tribunales.

2.- VALORACIÓN PATRIMONIAL

PRIMERO. Introducción. En los últimos meses se han producido tres propuestas de medidas que afectan de manera significativa a la disponibilidad de agua en los embalses de cabecera para transferir a través del Acueducto Tajo Segura (ATS) al sureste peninsular.

La primera medida es un cambio en las reglas de explotación del Trasvase, a raíz de la Nota Técnica elaborada por el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) de junio de 2020¹.

La segunda medida es consecuencia del Borrador del Plan Hidrológico de la Demarcación del Tajo (PHT), que establece un desvío de 50 hectómetros cúbicos al año para el abastecimiento de treinta municipios de las provincias de Cuenca, Albacete, Ciudad Real y Toledo (Conducción Llanura Manchega²).

Por último, y más reciente, la última versión del Borrador del PHT incluye la formulación de nuevos caudales ecológicos³, que suponen un incremento de caudales para el río en detrimento del Trasvase.

La suma de todas estas acciones puede producir una disminución de caudales transferibles para el ATS de 166,57 hm³/año a partir de 2027. Esto supone la llegada de

¹ NOTA TÉCNICA SOBRE LA PROPUESTA DE ACTUALIZACIÓN PARCIAL DE LA REGLA DE EXPLOTACIÓN DEL TRASVASE TAJO-SEGURA. (CEDEX, Junio 2020). <https://www.senado.es/web/expedientappendixblobServlet?legis=14&id1=52567&id2=1>.

² https://www.miteco.gob.es/es/agua/planes-y-estrategias/informes-de-viabilidad-de-obras-hidraulicas/llanuramanchegaf_tcm30-82264.pdf.

³ http://www.chtajo.es/LaCuenca/Planes/PlanHidrológico/Planif_2021-2027/Paginas/BorradorPHT_2021-2027.aspx.

unos volúmenes de 90 hectómetros cúbicos para el abastecimiento urbano en lugar de los 110 hectómetros cúbicos de media anuales que se han venido produciendo en estas cuatro décadas. Para el regadío la situación es mucho peor. Frente a unos volúmenes medios anuales trasvasados de unos 208,09 hectómetros cúbicos, se estima que quedarían unos 73,430 hectómetros cúbicos disponibles.

La pérdida de volúmenes anuales se calcula en 20 hectómetros cúbicos para los servicios de abastecimiento urbano, y de unos 135 hectómetros cúbicos para los servicios de regadío. Esto representa una reducción media anual de unos $\frac{2}{3}$ sobre los actuales volúmenes de agua transferidos a través del ATS.

1. Efectos sobre los usos afectados

Se calcula que los servicios de suministro a poblaciones (abastecimiento) sufrirán una reducción del 18% del volumen de agua anual que se suministra a través del ATS. En tanto que la pérdida de caudales para los usos de regadío sería del 28%.

1.1 Servicios de abastecimiento

Históricamente, el volumen medio trasvasado desde el año 1980, con destino para el suministro de agua para las poblaciones del sureste peninsular, es de unos 123,54 hectómetros cúbicos anuales. Esta cifra representa el 77% sobre las dotaciones máximas para estos usos.

La diferencia de costes es significativa e implicaría un incremento en la tarifa en el suministro en alta que aplica la Mancomunidad de los Canales del Taibilla (MCT). En términos diferenciales, sustituir un metro cúbico de agua del ATS por recursos desalinizados implica incrementar en unos 0,66 € los costes de explotación de la MCT. Luego, si hay que sustituir unos 20 hectómetros cúbicos, los efectos económicos serían de unos 13,3 millones de euros anuales.

Esta cifra representa el 10% de los ingresos actuales por venta de agua que aplica la MCT. Un porcentaje que habría que trasladar a tarifas, suponiendo un incremento entre 0,06-0,07 € por metro cúbico.

Si capitalizamos este importe durante los próximos 40 años al 2% de tasa de descuento, el valor de esta medida sería de unos 364,5 millones de euros.

1.2 Servicios de suministro a regadíos

Estos usos serían los que mayor detracción de recursos sufrirían y, por tanto, mayor impacto. Hay poco margen, en el contexto de las explotaciones agrarias actuales, para sustituir recursos del ATS por desalinizados. Los costes se incrementarían a niveles que harían inviables la mayor parte de las explotaciones. Estamos hablando de sustituir recursos con un coste de unos 0,117 € por metro cúbico, por recursos con un coste de

producción en planta sobre 0,80-0,85 € por metro cúbico. A los que habría que añadir los costes de transporte.

La superficie actual perteneciente al Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura (SCRATS) es de 174.848 hectáreas de superficie bruta. Para una dotación media de unos 5.000-5.500 metros cúbicos por hectárea, la superficie afectada por el ATS precisa un total de unos 874-962 hectómetros cúbicos. Teniendo en cuenta la concesión de 400 hectómetros cúbicos de volumen máximo transferible para usos en regadío, el ATS permitiría cubrir entre un 42% y un 46% de todas las necesidades de los cultivos.

El volumen medio trasvasado desde el inicio de la explotación del ATS (unos 208 hectómetros cúbicos para regadío) representa aproximadamente entre un 22% y un 24% del total necesario. Se precisa un volumen de unos 666-754 hectómetros cúbicos de agua adicionales para satisfacer las necesidades hídricas de los cultivos. Estas necesidades son cubiertas por recursos de todo tipo de origen (subterráneo, aguas regeneradas procedentes de depuración, aguas desalinizadas y recursos propios superficiales).

No obstante, no es posible satisfacer todas las necesidades de los cultivos, por lo que se produce una amplia rotación de las parcelas, o se producen situaciones de riego deficitario en algunos cultivos.

La reducción de caudales traerá consigo una pérdida del 15,62% de la superficie de regadío que debería dejar de regarse y pasar a secano o abandonar la explotación agraria. En términos absolutos, estamos calculando que la disminución afecta a alrededor del 65% de la superficie vinculada con los recursos del ATS. Esto supone la pérdida de unas 27.314 hectáreas.

Los efectos serían diferentes según la comunidad de regantes o zona regable afectada. Por ejemplo, en la zona de Almería, serían unas 1.189 hectáreas, que no alcanzarían el 4% del total de superficie de riego de la zona. Sin embargo, en el Campo de Cartagena, la superficie afectada sería de unas 8.251 hectáreas que representan más del 25% de la superficie de riego de la zona.

El principal cultivo afectado serían las plantaciones de cítricos. Unas 9.081 hectáreas de cultivos de variedades cítricas tendrían que dejar de regarse por falta de agua. Esto es el 33% de la superficie total que se eliminaría y el 15% de la superficie de cultivos cítricos de todas las zonas regables.

Otro cultivo afectado serían los hortícolas, que perderían un total de 7.855 hectáreas de superficie de cultivo, un 29% del total de la superficie eliminada y un 17% del total de superficie de esta tipología de cultivos.

Los efectos económicos derivan de la pérdida de dos flujos de valoración. De una parte, el valor de los activos productivos (precio de la tierra); y, por otro lado, el lucro cesante experimentado por las explotaciones a través del margen neto.

Valor de la tierra

El valor de toda la superficie de cultivo (174.848 hectáreas) es de unos 9.003 millones de euros. Ahora bien, la superficie afectada por las medidas, que tendrían que abandonar el régimen de regadío (unas 27.314 hectáreas), tienen un valor de unos 1.366 millones de euros.

Tabla 1. Valoración patrimonial de las superficies del SCRATS. Importe de la pérdida patrimonial por Zona Regable

ZONA REGABLE	Superficie Total	Superficie Perdida	Valor Total	Pérdida patrimonial
Total Vega Alta y Media	23.809	4.482	795.375.620	138.349.666
Total Mula y Comarca	3.257	612	92.416.920	15.341.071
Total Lorca y V. Gualdarentín	32.369	4.396	963.326.790	123.285.692
Total Campo de Cartagena	32.800	8.251	2.589.970.400	648.633.173
Total Alicante	53.810	8.454	2.328.674.581	367.705.088
Total Valle del Almanzora	28.803	1.119	2.233.056.173	72.834.858
TOTAL	174.848	27.314	9.002.820.484	1.366.149.549

Fuente: Elaboración propia. Cifras en hectáreas (superficies) y euros (valor y pérdida).

Lucro cesante

Aplicando las magnitudes económicas obtenidas del PHS, tenemos que para todas las zonas que presentan algún tipo de aprovechamiento de los recursos del ATS, el valor de producción anual, a precios de 2012, se sitúa en unos 2.593 millones de euros, con un margen neto estimado de 1.066 millones de euros y un empleo directo en las explotaciones de unos 102.202 trabajadores⁴.

Capitalizando el margen neto al 2% durante los próximos 40 años, a precios de 2021 tenemos un valor de los beneficios de unos 31.315 millones de euros.

Este importe es el que se corresponde con todas las explotaciones y todos los recursos de agua. Como es lógico, sólo una parte de las superficies se verían afectadas. Para la superficie afectada, que dejaría de ser productiva, se ha estimado una pérdida de unos 366 millones de euros anuales de producción total y unos 145 millones de euros de margen neto, a precios de 2021. El empleo directo que se perdería se estima en unos 15.322 trabajadores.

Si capitalizamos el margen neto al 2% durante 40 años, obtenemos un valor del lucro cesante de unos 3.962 millones de euros.

⁴ A precios de 2021, se ha estimado que las magnitudes de producción total y margen neto serían de 2.785 millones de euros y 1.145 millones de euros, respectivamente.

Tabla 2. Valoración del lucro cesante. Importe por Zona Regable

ZONA REGABLE	Margen Neto anual perdido	Capitalización Margen Neto
Total Vega Alta y Media	23.628.503	646.369.034
Total Mula y Comarca	1.380.884	37.774.743
Total Lorca y V. Guadalentín	18.876.183	516.367.020
Total Campo de Cartagena	42.772.252	1.170.055.438
Total Alicante	31.468.255	860.829.200
Total Valle del Almanzora	26.700.082	730.393.550
TOTAL	144.826.159	3.961.788.986

Fuente: Elaboración propia. Cifras en euros (valor y pérdida).

2. Síntesis

Como consecuencia de todos estos flujos económicos perdidos, los efectos directos sobre las actividades económicas en la demarcación hidrográfica del Segura se pueden cuantificar en unos 5.692 millones de euros, en términos de valor presente a 2021.

Tabla 3. Resumen Valoración Patrimonial

SECTOR	Pérdida patrimonial
Abastecimiento	364,52
Regadío (Activo)	1.366,15
Regadío (Lucro cesante)	3.961,79
TOTAL	5.692,46

Fuente: Elaboración propia. Cifras en euros.

A esta cantidad habría que calcular los costes derivados del despido de unos 15.322 trabajadores y sus prestaciones económicas derivadas de la pérdida del empleo.

No se han estimado los efectos económicos indirectos, ni los inducidos, por no ser objeto de este estudio.

SECCIÓN PRIMERA

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN. ASPECTOS JURÍDICOS.

1.- Introducción.

El objeto del presente informe jurídico es analizar las consecuencias patrimoniales derivadas de la aprobación de normas de naturaleza reglamentaria y actos administrativos que pueden suponer la reducción de las aportaciones del Trasvase Tajo Segura a los regadíos y abastecimientos vinculados a la infraestructura. Se estudiará la posible responsabilidad patrimonial de la Administración por los perjuicios que pudieran derivarse de su aplicación.

La previsible reducción de las aportaciones del Trasvase Tajo-Segura se plantea con motivo de la aprobación de dos normas de rango reglamentario, que se citan a continuación:

- 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. (norma que modifica la actual Regla de Explotación del Trasvase Tajo-Segura).
- Borrador del Proyecto de Plan Hidrológico de la parte española de la DH del Tajo (2022-2027). Actualmente, el Borrador se encuentra en fase de participación pública. Contiene un notable incremento en los caudales ecológicos del Tajo cuya aplicación supondría una importante reducción de las aportaciones anuales del Trasvase Tajo Segura a la Demarcación del Segura. (Documentos disponibles en: http://www.chtajo.es/LaCuenca/Planes/PlanHidrologico/Planif_2021-2027/Paginas/BorradorPHT_2021-2027.aspx).

También, las reducciones pueden producirse como consecuencia de actos administrativos, en concreto, mediante decisiones mensuales de trasvase que pueden no estar debidamente justificadas en el nivel 3 (discrecional) de la Regla de Explotación. Esta cuestión sigue las reglas generales de la responsabilidad patrimonial, que en buena medida son coincidentes con las resultantes en el caso de los reglamentos, por lo que no se realizará un análisis específico de este supuesto, centrándonos en los efectos producidos por las reducciones derivadas de la aplicación de las normas reglamentarias citadas.

La reducción efectiva de los caudales trasvasables, así como la inadecuación de los criterios en que se basen, deberá acreditarse mediante informe técnico, lo que constituye prueba documental determinante para el buen fin de la pretensión indemnizatoria.

2.- Antecedentes.

2.1.- La Regla de Explotación.

El Trasvase Tajo-Segura (ATS) fue aprobado mediante Ley 21/1971, de 19 de junio, sobre el aprovechamiento conjunto Tajo-Segura. Una vez finalizada la infraestructura, y ante la necesidad de regular su puesta en funcionamiento, se aprobó la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de regulación del régimen económico de la explotación del Acueducto Tajo-Segura. Ambas son las normas fundacionales del Trasvase. Atribuyen a los usuarios un derecho de configuración legal (dependiente por tanto del cumplimiento de las exigencias de la normativa que regula el ATS) a disponer de caudales trasvasados desde la cabecera del Tajo para regadío y abastecimiento urbano.

La gestión de las aportaciones (volúmenes y caudales trasvasables) fue atribuida a la Comisión Central de Explotación mediante Real Decreto 2530/1985, de 27 de diciembre, sobre régimen de explotación y distribución de funciones en la gestión técnica y económica del acueducto Tajo-Segura. En 1997 se aprueba la Regla de Explotación.

La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental estableció modificaciones significativas en la regulación del Trasvase. En particular, incorporó en su disposición adicional decimoquinta una nueva Regla de Explotación, que venía a modificar la aprobada en 1997. La disposición preveía, no obstante, la posibilidad de abordar a posteriori la actualización técnica de la Regla, manteniendo su estructura y magnitudes básicas, mediante real decreto, con el único objetivo de dotar de mayor estabilidad interanual a los suministros, minimizando la presentación de situaciones hidrológicas excepcionales.

En atención a lo indicado, el Gobierno aprobó el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el Acueducto Tajo-Segura, cuyo objeto, como reza su preámbulo era:

“proporcionar una mayor estabilidad interanual a los envíos, minimizando la presentación de situaciones hidrológicas excepcionales a las que se refiere el nivel 3, sin modificar en ningún caso el máximo anual de agua trasvasable ni afectar en nada a los suministros prioritarios y garantizados en la cuenca del Tajo”.

La Regla de Explotación establecida en el citado Real Decreto fue refrendada a nivel legislativo mediante la disposición adicional quinta de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modificaba la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Esta norma hubo

de ser aprobada con motivo de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, mediante Sentencia 13/2015, de 5 de febrero de 2015 (Recurso de inconstitucionalidad 1399-2014). La anulación se debió a motivos formales, razón por la que la Ley de 2015 se limita a recoger lo previsto en la Ley anulada previa subsanación de las formalidades pendientes (informe autonómico de la Comunidad de Aragón).

La Regla de Explotación tiene una importancia fundamental en el sistema del ATS, puesto que permite concretar el contenido y alcance de los derechos de los usuarios del Trasvase, al ofrecer criterios tanto cualitativos como cuantitativos que permiten ajustar los volúmenes trasvasables en cada momento del año hidrológico. Esta regulación convierte las decisiones de trasvase en decisiones regladas en buena medida, con la excepción del nivel 3 de la Regla, donde las decisiones pasan a ser discrecionales.

El Real Decreto 638/2021, de 27 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, ha venido a alterar la situación existente, al configurar una nueva Regla de Explotación que puede perjudicar a los usuarios del ATS. La norma reduce el volumen de trasvase en el nivel 2 de los 38 hm³/mes previstos en el Real Decreto de 2014 a 27 hm³/mes, y eleva el umbral de volumen acumulado disponible que define el límite entre los niveles 1 y 2 de 1200 a 1400 hm³; mantiene el resto de los parámetros en los valores que preveía la Regla de 2014.

La modificación descrita se basa en un informe del CEDEX recogido en la “Nota técnica sobre la propuesta de actualización parcial de la regla de explotación del Trasvase Tajo-Segura (Julio, 2020)”. La Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura, en su reunión de 26 de mayo encargó un informe a esta Institución con el fin de analizar las razones de la elevada ocurrencia de situaciones hidrológicas excepcionales y realizar propuestas de actualización.

La propuesta de actualización, según el informe del CEDEX, recogería una ligera disminución de las aportaciones con la nueva Regla:

“...el trasvase medio anual con la actualización propuesta (326 hm³) es similar al trasvase histórico registrado (328 hm³), pero un 4% inferior al trasvase medio resultante con la regla vigente (339 hm³/año), como consecuencia de la mayor evaporación producida al mantenerse unas mayores existencias en los embalses”.

El informe señala, sin embargo, que no se disponen de todos los datos necesarios para alcanzar un resultado concluyente, dada la no aprobación del nuevo plan hidrológico de la demarcación del Tajo:

“Desde que se realizó el informe en el que se basa la regla actual, se dispone de la nueva información hidrológica obtenida hasta el año 2018/19 (último año hidrológico completo), es decir, siete años más de datos. Sin embargo, no se dispone de un nuevo Plan que recoja y actualice las modificaciones que sobre los requerimientos ambientales

y las demandas de agua en la cabecera del Tajo hayan podido producirse desde entonces. Actualmente el Plan se encuentra en proceso de revisión y su aprobación se espera para diciembre de 2021 (...) Al no disponerse todavía siquiera de un borrador del nuevo plan que actualice la información con la que se elaboró la regla vigente, cualquier modificación de la regla será necesariamente parcial, pues solo podrá basarse en la actualización de la información hidrológica, sin poder disponer de la información actualizada sobre los usos del agua y requerimientos ambientales en la cabecera del Tajo, que deben establecerse en el Plan. Desde ese punto de vista, el momento indicado para la actualización completa de la regla sería el de la entrada en vigor del Nuevo Plan Hidrológico del Tajo".

Estas cuestiones se reflejan, con una redacción muy semejante, en la propuesta de Real Decreto sometida a consulta pública (<https://www.miteco.gob.es/es/agua/participacion-publica/PP-Borrador-RD-modificacion-RD-773-2014-reglas-explotacion-ATS.aspx>), en la que se indica que la actualización propuesta de la Regla de Explotación tendría en todo caso un alcance parcial:

"Desde la entrada en vigor de este Real Decreto 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[...] Este 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 por la Ley 21/2015, 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 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".

Pese a tales reparos, que apuntan claramente a la extemporaneidad de la aprobación de la Regla antes de contar con el nuevo plan de cuenca, la aprobación definitiva del Real Decreto 638/2021, de 27 de julio ha materializado la modificación de los parámetros de la Regla, con la única justificación de evitar la alta frecuencia de situaciones hidrológicas excepcionales dando mayor estabilidad a las aportaciones. Sin embargo, los usuarios finales del TTS no se consideran beneficiados por el supuesto aumento en la regularidad, sino gravemente perjudicados por un (nuevo) descenso en los caudales trasvasables.

El principal reparo que se puede alegar con respecto a la nueva Regla es por consiguiente su aprobación extemporánea, puesto que, como reza el informe del CEDEX y el contenido de la propuesta de Real Decreto, el momento adecuado para actualizar la Regla hubiera sido tras la aprobación de la nueva planificación hidrológica. Esta circunstancia podría ser considerada por los Tribunales como un defecto formal invalidante, puesto que pone en cuestión la propia adecuación de la medida adoptada. Al menos, existe la duda acerca de si la decisión adoptada es la más justa y razonable, o si debiera haberse esperado a contar con datos más actualizados.

Al margen de la validez o nulidad de la nueva Regla, y a los solos efectos de la potencial reclamación patrimonial por este concepto, se precisaría de un informe técnico que acreditara y cuantificara la disminución de caudales alegada, así como la inadecuación técnica de la medida.

2.2.- Establecimiento del caudal ecológico.

La Propuesta de Proyecto de Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo (ciclo de planificación 2022-2027), está siendo sometida a consulta pública durante un plazo de seis meses, a contar desde el día siguiente a su publicación en el BOE (BOE» núm. 148, de 22 de junio de 2021). El periodo de consulta pública, por tanto, finalizará el 23 de diciembre de 2021. El documento plantea, entre otros aspectos, pasar de los 6 m³/s de caudal actual circulante en Aranjuez a 8,65 m³/s de caudal ecológico en 2027, lo que significa aumentar los volúmenes que discurren por esta localidad en 83,570 hm³/año. Los mayores desembalses que supondrá alcanzar tales volúmenes conducirán a una correlativa reducción de los caudales disponibles para el Trasvase Tajo-Segura.

La fijación de los caudales ecológicos en las masas de agua de la Demarcación del Tajo quedó pendiente en el anterior ciclo de planificación hidrológica. Así lo puso de manifiesto la anulación del Plan de cuenca por la Sentencia del Tribunal Supremo 309/2019 de 11 de marzo. Esta Sentencia ordenaba a la Administración sustituir los caudales circulantes que había fijado la planificación del Tajo por verdaderos caudales ecológicos vinculantes y calculados mediante las metodologías adecuadas.

El Tribunal Supremo ordena fijar el caudal ecológico mediante una revisión anticipada del Plan del Tajo (art. 89.1 del RDPH), o en el siguiente ciclo de planificación. Desestima sin embargo la pretensión de la parte actora en cuanto a la fijación directa, en ejecución de sentencia, de los caudales ecológicos propuestos en la ETI de 2010. Se desestima dicha pretensión por cuanto la concreción de dichos caudales por parte del Tribunal resultaría contraria al ordenamiento jurídico, al afectar al principio de separación de poderes (sustitución judicial). El Tribunal tampoco se refiere en la Sentencia a que los caudales de la ETI de 2010 sean los realmente idóneos; sencillamente, no entra en esta cuestión, que forma parte de las potestades administrativas.

La fijación de los caudales ecológicos, por consiguiente, debe ser el resultado de un proceso en el que, de acuerdo a la legislación vigente, se conjugan dos elementos: a) los estudios técnicos sobre la cuenca, destinados a determinar con qué volumen de caudal ecológico se podrán mantener los recursos piscícolas, la flora de ribera, y en general, el buen estado ecológico de las masas de agua del río (discrecionalidad técnica); b) así como el resultado del proceso participativo, en el que, mediante concertación, que no consenso o acuerdo, se deben tener en cuenta las variables no exclusivamente técnicas, incluidas las de carácter socioeconómico.

De acuerdo con la propia jurisprudencia del TS, en numerosas Sentencias, el Tribunal viene manteniendo que los caudales ecológicos deben fijarse con el menor detrimento posible de los existentes derechos de uso del agua. Deben acogerse criterios de proporcionalidad e intervención mínima, de modo que las posibles restricciones a los derechos de uso ya existentes sean los mínimos posibles (STS de 11 de julio de 2014 y STS de 5 de diciembre de 2014. También resultan de aplicación otros principios como la equidad, igualdad ante la ley (todos los planes deberían seguir una metodología homogénea para la fijación de caudales ecológicos), solidaridad interterritorial, seguridad jurídica, confianza legítima, libertad de empresa, racionalidad y razonabilidad.

La reducción de caudales trasvasables a la Demarcación del Segura, resultante de la aprobación de caudales ecológicos desproporcionados, deberá ser evaluada y cuantificada mediante informe técnico, que de nuevo sería instrumento probatorio fundamental para una potencial anulación del plan de cuenca si finalmente fija los caudales ecológicos en los términos previstos, así como de la eventual reclamación patrimonial. El perjuicio, a su vez, deberá ser cuantificado a efectos de especificar la cantidad indemnizable.

2.3- Actos administrativos periódicos aprobatorios de las transferencias.

Con frecuencia mensual, en aplicación de la Regla de Explotación, el MINECO autoriza transferencias al Segura desde la cuenca cedente. En los niveles 1 y 2 de la regla de explotación no hay problema alguno, ya que todos los elementos que fundamentan la decisión son reglados y no requieren mayor interpretación, más allá de la constatación de datos objetivos. Tampoco en el nivel 4, de no trasvase, se plantean dudas, puesto que también es una decisión reglada no trasvasar cuando se dan las condiciones objetivas que caracterizan a dicho nivel. El problema aparece en el nivel 3, donde las decisiones son discrecionales. Si éstas fueran anuladas por resultar arbitrarias, sería posible el planteamiento de pretensiones de responsabilidad patrimonial para reparar los perjuicios causados. Como veremos, no obstante, la anulación no garantiza automáticamente compensaciones. Las condiciones para que una pretensión de responsabilidad patrimonial de este tipo pueda tener acogida son similares a las que concurren para los supuestos de los apartados 2.1 y 2.2.

3.- Análisis jurídico.

La regulación de los principios básicos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se contiene en la actualidad en los arts. 32 a 35 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). El procedimiento para encauzar estas pretensiones se regula en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículos 91 y 92 (LPAC).

El artículo 32.1 LRJSP establece que:

“los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”

Sigue diciendo el precepto que:

“La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas causantes de la lesión no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización”.

El apartado 2 del artículo apunta una serie de requisitos adicionales que precisan ser acreditados en este tipo de reclamaciones:

“El daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”

A continuación, analizaremos los diferentes aspectos que, conforme a esta doctrina legal, deben concurrir para que una reclamación de responsabilidad patrimonial por reducción de las aportaciones del ATS pueda ser viable.

3.1.- Naturaleza jurídica de los derechos de los usuarios del Trasvase Tajo-Segura.

Condición previa para poder apreciar responsabilidad patrimonial de la Administración, ante un daño causado a un ciudadano, es acreditar la titularidad de un derecho o interés legítimo incorporado al patrimonio del interesado sobre el que haya operado la lesión. Los valores generales que pertenecen a la comunidad y no han sido previamente patrimonializados no resultan indemnizables, lo que incluye las meras expectativas.

Debe tratarse por tanto de derechos o intereses consolidados, situaciones jurídicas existentes, reales y efectivas, que se ven perjudicadas por la acción u omisión administrativa.

La situación jurídica de los usuarios del trasvase, es controvertida. Algunos autores, realizando una particular interpretación de la jurisprudencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, afirman que no disponen de un derecho subjetivo al uso privativo de las aguas del Tajo derivadas a la cuenca del Segura, sino una mera posibilidad o expectativa que sólo se materializará si se cumplen los requisitos exigidos por la normativa que autoriza cada una de las transferencias⁵.

Una lectura atenta de dicha jurisprudencia no permite, sin embargo, aceptar tal conclusión. Lo que los tribunales no han reconocido, como es lógico, es un derecho absoluto a los caudales del Tajo; tampoco un derecho a un determinado volumen, o a que se dedique el agua trasvasada a un uso determinado en detrimento de otros; lo que prevé la jurisprudencia es que los usuarios del Trasvase accedan a los caudales en las condiciones legalmente establecidas, siempre que se trate de aguas excedentarias, se respete la prioridad de la cuenca cedente, y se cumplan los criterios de la Regla de Explotación.

Los usuarios del Trasvase son por consiguiente titulares de un derecho aprovechamiento que se materializa de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales y reglamentarias que lo regulan; desde luego, no son titulares de una mera expectativa, sino que disfrutan de un derecho subjetivo de configuración legal conferido de manera originaria por las Leyes de 1971 y 1980. Derecho que ha sido modelado a partir de las subsiguientes aportaciones tanto legislativas como reglamentarias que han definido, entre otros aspectos, las reglas de explotación de la infraestructura.

La calificación de la posición jurídica de los usuarios del ATS como titulares de un derecho de configuración legal encuentra además apoyo normativo expreso en el Real Decreto-ley 15/2005, de 16 de diciembre, de medidas urgentes para la regulación de las transacciones de derechos al aprovechamiento de agua, cuya disposición adicional

⁵ Véase, por ejemplo, BRUFAU CURIEL, Pedro (2010) “La jurisprudencia sobre el régimen jurídico de los usuarios del trasvase Tajo-Segura y su discutida transformación en concesionarios”, Revista General de Derecho Administrativo, no 25, que cita las siguientes sentencias: STS de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 11 de febrero de 1998 (recurso 634/1994); STS de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 de noviembre de 2001 (recurso 3465/1995); STS de 25 de noviembre de 2002, Sala 3ª, Ponente Francisco Trujillo (recurso 8414/1998); STS de 16 de mayo de 2003 de la Sala 3ª (recurso 396/1999); STS de 14 de diciembre de 2006, Sala 3ª, Sección 5ª (recurso 4454/2003); STS de 20 de junio de 2007 recaída en el recurso de casación nº 8930/2003; STS de la Sala 3ª de 24 de noviembre de 2008 (recurso 7710/2004); STS de 15 de enero de 2009, de la Sala 3ª, Sección 5ª (recurso 329/2005).

primera se refiere a los usuarios del Trasvase como titulares de: “*otros derechos de aprovechamiento de agua derivados de leyes especiales*”⁶. La Disposición adicional primera de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, dispone además que las transferencias amparadas en títulos legales anteriores a 1 de enero de 1986 se registrarán por su “*título legal actual vigente*”.

Que las efectivas transferencias estén condicionadas a la aplicación cotidiana de la Regla de Explotación no convierte la posición jurídica de los usuarios del trasvase en titulares de una mera expectativa, o de un valor perteneciente a la comunidad para cuya adquisición no se hubieran cumplido las cargas impuestas por el ordenamiento jurídico. En el ordenamiento jurídico existen innumerables supuestos en los que los derechos subjetivos reconocidos por la Ley son ejercitables únicamente cuando se cumplen determinadas condiciones previstas por la misma. No por ello dejan de ser derechos. Por ejemplo, el propio derecho de propiedad inmobiliaria está condicionado por las disposiciones y planes urbanísticos, y no por ello se discute que el propietario del suelo ostenta un derecho subjetivo de propiedad.

A mayor abundamiento, tras la nueva configuración de la Regla de Explotación, con motivo del memorándum del Trasvase y su posterior incorporación en la Ley de Evaluación Ambiental y Ley de Montes, podemos afirmar que la configuración jurídica del derecho de los usuarios del Trasvase se ha visto reforzada radicalmente.

En uno de los niveles de la Regla (nivel 4), dicho derecho es, ciertamente, inexistente (existencias menores a 400 hm³ en los embalses de cabecera); el trasvase es imposible en ese escenario, por lo que los usuarios carecen de derecho alguno al trasvase de recursos. En el nivel 3, sin embargo, se les reconoce el derecho a obtener caudales en función del ejercicio de potestades discrecionales que se reconocen a la Administración; en este escenario, la Administración puede concretar los caudales trasvasables entre 0 y 20 hm³. Bajo estas condiciones el usuario ostenta un derecho de configuración legal que se materializa en cada decisión administrativa a partir de una aplicación racional y razonable de la Regla de Explotación. Finalmente, en los niveles 1 y 2, el derecho del usuario del trasvase es pleno, automático y reglado; un verdadero derecho subjetivo absoluto reconocido directamente por la ley a obtener los volúmenes que la normativa establece para cada uno de esos escenarios.

⁶ El apartado primero de la disposición habla a su vez de “derechos” al referirse a los usuarios del ATS: “Se considerarán incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 2 de este real decreto-ley los derechos al aprovechamiento de agua que pudieran derivarse de los volúmenes señalados en la disposición adicional primera de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de régimen económico de explotación del acueducto Tajo-Segura, con sujeción a los términos, condiciones y limitaciones establecidas en dicha norma y en las restantes disposiciones reguladoras del trasvase y, en particular, a los acuerdos que adopte la Comisión Central de Explotación del acueducto y, en su caso, el Consejo de Ministros, respecto de las decisiones concretas de trasvase”.

Es evidente, por tanto, que no resulta legítimo situar a los usuarios del Trasvase como meros precaristas, o como titulares de una mera expectativa. El hecho de que no ostenten un derecho absoluto o reglado en todas las situaciones y escenarios no supone negar tal derecho ni condenarlo a una mera expectativa. Negar la existencia de un derecho al trasvase de configuración legal sería tanto como reducir a la mínima expresión todo el edificio jurídico que sustenta el Trasvase, que en su día motivó la transformación de regadíos en el Sureste de España y permitió el sostenimiento de numerosos suministros urbanos.

Una situación similar acontece en relación con los titulares de concesiones, quienes también tienen un derecho de aprovechamiento reconocido por la Ley y otorgado por la Administración hidráulica mediante el correspondiente título de aprovechamiento. La titularidad del derecho de aprovechamiento del concesionario y su propia naturaleza como derecho subjetivo nadie la discute; sin embargo, tampoco los concesionarios tienen garantizado en todo caso el acceso al recurso, puesto que ello depende en parte de factores ajenos a la naturaleza del título. Nadie niega que su posición jurídica resulta protegible y que se sustenta en un derecho subjetivo a la obtención de los caudales concedidos, pero ese derecho solo podrá materializarse si se dan las condiciones previstas en el título y existe disponibilidad de agua.

La calificación de la situación jurídica de los usuarios como titulares de un derecho subjetivo a obtener aguas trasvasadas en aplicación de la Regla de Explotación no es una cuestión meramente teórica, por el contrario, tiene implicaciones extraordinarias en orden a la efectividad de su posición jurídica.

Comporta, de hecho, el derecho a recibir caudales excedentarios del Tajo si se dan las condiciones previstas en la normativa del Trasvase, resultando lo anterior exigible incluso en vía jurisdiccional. Supone, además, una protección jurídica frente a modificaciones en la normativa del trasvase que, por irracionales, faltas de justificación, o irrazonables, puedan suponer una merma desproporcionada y arbitraria de caudales que hagan al Trasvase irreconocible y a las explotaciones vinculadas a él insostenibles.

Por consiguiente, en nuestra opinión, cualquier norma que imponga restricciones desproporcionadas, haciendo imposible o inviable el ejercicio de los derechos de los usuarios del Trasvase, podría ser anulada, por contravenir los principios legales que sustentan al ATS y, como correlato, generar derechos patrimoniales a favor de los afectados.

No resulta razonable, en efecto, establecer condiciones desproporcionadas que hagan imposible o muy gravoso el acceso a los recursos trasvasados, y menos teniendo en cuenta que tales condiciones vendrían impuestas por normas de rango reglamentario

(Real Decreto de la Regla de Explotación y Plan hidrológico de la Demarcación), que no pueden contradecir lo establecido en la legislación del Trasvase (principio de jerarquía normativa). Legislación que, como se ha justificado más arriba, no otorga meras expectativas a los usuarios, sino derechos de configuración legal cuya concreción es a veces reglada y a veces discrecional.

Estas normas reglamentarias no pueden suponer una derogación implícita o indirecta, siquiera parcial, de las normas de rango legal que configuran el Trasvase, puesto que lo anterior supondría la infracción del principio de legalidad y la previsible anulación de las mismas. Si por ejemplo, se elevan los caudales ecológicos hasta tal punto que resulta inviable la producción de las situaciones previstas en los niveles 1 y 2 de la Regla (niveles reglados), podría considerarse que por vía reglamentaria se hace imposible alcanzar los objetivos previstos por la legislación de 2013-2015, suponiendo lo anterior una infracción del principio de legalidad.

El ejercicio continuado de los derechos de los usuarios del Trasvase, de acuerdo con la Regla de Explotación y resto de normativa reguladora de la infraestructura, ha generado en los usuarios la confianza legítima en su mantenimiento y producido ingentes inversiones productivas que deben ser protegidas. La alteración de esta situación jurídica, de manera irracional, no razonable o desproporcionada, podría determinar no sólo la anulación de la disposición causante, sino responsabilidad patrimonial de la Administración.

En el apartado siguiente se concretarán los elementos y requisitos que se precisarían para viabilizar una pretensión de reclamación patrimonial ante la situación descrita.

3.2.- Condiciones jurídicas para el reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración por modificaciones en el régimen jurídico del Trasvase que supongan una reducción significativa de las aportaciones anuales.

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas es una consecuencia necesaria del desarrollo del Estado de derecho, que impone la sumisión de la Administración pública al ordenamiento jurídico, tal y como se deduce de los artículos 9.3, 103.1, 106.2 o 121 de la Constitución española de 1978 (CE).

El art. 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) dictamina que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor o daños que tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

El artículo 32.2 LRJSP establece que en todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. A esto debe añadirse la nota que complementa a estos requisitos y que el art. 34 LRJSP establece que sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

Estos requisitos son coherentes con los que vienen exigiendo los Tribunales. Cabe citar, por ejemplo, lo establecido por la STS de 11 julio de 2016:

“La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración requiere conforme a lo establecido en el art. 139 LRJAPAC: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor. d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.”

La STS de 22 de abril de 2016, especifica aún más estos criterios, precisando que para que exista responsabilidad patrimonial de la Administración deben concurrir los siguientes elementos:

“1) Que se aprecie una relación de causalidad entre la acción/omisión y el resultado lesivo. 2) Que el daño sea antijurídico, o, lo que es lo mismo, que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportarlo y ello supone: a) que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y b) que el ordenamiento no imponga al perjudicado expresamente el deber de soportar el daño. 3) Que el daño sea indemnizable: a) daño efectivo; b) evaluable económicamente; y c) individualizable en relación a una persona o grupo de personas.”

Por consiguiente, de la doctrina legal y jurisprudencial apuntada, puede deducirse que los requisitos necesarios para que concurra responsabilidad patrimonial de la Administración son:

A- Existencia de una actuación administrativa (funcionamiento normal o anormal de un servicio público).

B.- Existencia de una lesión antijurídica, es decir, que el interesado no tenga el deber jurídico de soportar.

C.- El daño ha de ser efectivo, individualizable con relación a una persona o grupo de personas, y evaluable económicamente.

D.- Nexo causal entre la lesión antijurídica y la actuación administrativa.

Procedemos a continuación a estudiar estos requisitos, evaluando su posible aplicación a los perjuicios derivados de las previsibles reducciones de las aportaciones del ATS que pueden tener lugar con motivo de las nuevas normativas y actos administrativos que estamos analizando.

3.2.1- Existencia de una actuación administrativa (funcionamiento normal o anormal de un servicio público).

Los daños indemnizables han de ser consecuencia del “funcionamiento normal o anormal de un servicio público”. Esta cláusula legal, obviamente, debe interpretarse en un sentido amplio, incluyendo toda la actividad administrativa, también el ejercicio de la potestad reglamentaria, así como la mera inactividad de la Administración.

Ciertamente, como señala BERMEJO VERA (1998, p. 1124), *“respecto a las manifestaciones concretas del funcionamiento del servicio público, algunos de los supuestos concretos que han de entenderse incluidos en la cláusula general son, por ejemplo, los reglamentos: nada se opone, desde una perspectiva teórica, a que los reglamentos, normas emanadas de la Administración, den lugar a indemnización”*.

Los reglamentos administrativos, en efecto, pueden ser determinantes de una lesión antijurídica e indemnizable. En el supuesto objeto de análisis, el daño infringido a los usuarios del ATS con motivo de la reducción de aportaciones, vendría eventualmente motivado por la aprobación de dos normas de rango reglamentario, como son el Real Decreto 638/2021, de 27 de julio y, cuando se apruebe, el Plan Hidrológico de la parte española de la DH del Tajo (2022-2027). Estas disposiciones constituirían el hecho lesivo, la actividad administrativa causante de la lesión antijurídica.

Por otra parte, siguiendo a BERMEJO VERA (1998, p. 1114) y a SALAS HERNANDEZ (1983), cabe plantearse si la responsabilidad patrimonial podría declararse frente a los perjuicios causados por cualquier reglamento o si, por el contrario, resultaría preciso que dicho reglamento haya sido previamente declarado nulo de pleno derecho. Para estos autores, la condena indemnizatoria será difícil de obtener (que no imposible) si el reglamento es legal, puesto que la norma válida actuaría entonces como título legítimo de intervención administrativa, excluyendo el elemento de la antijuridicidad.

Otros autores, sin embargo, recuerdan que la responsabilidad patrimonial, hoy día, se ha desvinculado de los elementos tradicionales que la limitaban a las acciones ilegítimas

de sus representantes o a la ilegalidad de las normativas administrativas. En este sentido, resultan de interés las afirmaciones de FERNÁNDEZ VALVERDE (2020) que reproducimos a continuación:

“En definitiva, el fundamento de la responsabilidad patrimonial de la Administración se encontraba inicialmente en el ejercicio ilegal de sus potestades, o en la actuación culposa de sus funcionarios, por lo que se configuraba con carácter subsidiario, pero actualmente, y sin perjuicio de admitir en algunos supuestos otra fundamentación, se considera que, si la actuación administrativa tiene por objeto beneficiar, con mayor o menor intensidad, a todos los ciudadanos, lo justo —lo razonable— es que si con ello se causa algún perjuicio, este se distribuya también entre todos, de forma que el dato objetivo —de la producción de una lesión antijurídica a los ciudadanos— como consecuencia de actuación de la Administración —o de los poderes públicos— constituye —sigue constituyendo—, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el fundamento de la misma responsabilidad. La responsabilidad, por tanto, surge con el perjuicio que se causa, independientemente de que este se haya debido a una actuación lícita o ilícita de los Poderes públicos, y de quién haya sido concretamente su causante. En los ordenamientos jurídicos europeos la tendencia a la objetivación de la responsabilidad no ha cesado de progresar, sobre la base de la solidaridad colectiva y de la superación de planteamientos subjetivistas basados en la culpa individual del agente productor material del daño, poniendo el centro de atención en la persona de la víctima a la que la comunidad no puede dejar desamparada en aquellos supuestos en los que el perjuicio sufrido proviene del desarrollo de actividades y del funcionamiento de servicios públicos de los que la comunidad misma, en su conjunto, y no los individuos aisladamente considerados, es beneficiaria.”.

Esta afirmación es coherente con la idea de que los usuarios del Trasvase no deben ni están obligados a asumir los perjuicios que una elevación de los caudales ecológicos, eventualmente beneficiosa para la sociedad, pueda causarle, puesto que tal supuesto beneficio para todos los ciudadanos o el medio ambiente no debe ser asumido, en cuanto a sus costes, sólo por algunos de ellos.

Esta idea se conecta con una de las posibles causas de antijuridicidad del daño sufrido, como es la ruptura de la igualdad ante las cargas públicas. Este principio es invocado con frecuencia por la jurisprudencia para reconocer a los ciudadanos afectados el derecho a ser compensados. Se utiliza para justificar la indemnización de daños de carácter no accidental. El principio de igualdad actúa como cierre del sistema para incluir actividades de la Administración que provocan consecuencias especialmente graves a determinados sujetos mientras benefician a la generalidad. Se hace por tanto recaer, de manera desproporcionada, el coste de los avances sociales y de la mejora de los servicios en ciertos ciudadanos (BERMEJO VERA, 1998).

Como señala FERNÁNDEZ VALVERDE (2020), la responsabilidad patrimonial también se fundamenta en el principio de solidaridad —en cuanto no sería justo que un solo sujeto lesionado tuviera que hacer frente a las consecuencias lesivas de los actos de los poderes públicos—; e, igualmente, también encuentra su fundamento en la confianza legítima que los citados poderes han podido crear en los ciudadanos.

De todo lo señalado cabe concluir en que resultaría teóricamente posible obtener una indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración incluso si los perjuicios se derivan de actuaciones o reglamentaciones administrativas válidas. Aun siendo cierto lo anterior, la realidad es que se trata de un supuesto que presenta un mayor grado de incertidumbre, por lo que cabría sugerir que, antes de plantear una reclamación de responsabilidad patrimonial, se intentara la previa anulación tanto del Real Decreto 638/2021, de 27 de julio (Regla de explotación) como del Plan Hidrológico de la parte española de la DH del Tajo (2022-2027), en lo referente a los caudales ecológicos.

Cualquier incertidumbre se disipa si el reglamento causante del perjuicio es declarado formalmente nulo de pleno derecho por sentencia firme. En estos casos la jurisprudencia declara sin mayor problema, dándose el resto de requisitos, la responsabilidad patrimonial de la Administración. Así se ha reconocido por el Tribunal Supremo en numerosas Sentencias, que se inician con la STS de 15 octubre 1990, y cuyos fundamentos de derecho se reproducen o invocan, entre otras, en las de 26, 27, 28, 29 y 30 de noviembre 1990, 5 diciembre 1991, 24 de enero, 9 de marzo y 17 julio de 1992, 27 de abril, 14 de mayo y 9 de diciembre 1993, 31 de enero 1994 y 12 de marzo de 1996, entre otras muchas.

Ahora bien, es necesario señalar que la mera anulación del Reglamento no conlleva, de manera automática e inexorable, la declaración de responsabilidad patrimonial. La eventual anulación de las disposiciones analizadas (nueva regla de explotación y plan hidrológico), aun resultando muy relevante de cara a la eficacia de una pretensión de responsabilidad patrimonial, no supondría automáticamente y por sí misma el reconocimiento de compensaciones.

La LRJSP (art. 32.1) establece que la anulación de un acto o disposición no conlleva necesaria y automáticamente el reconocimiento de responsabilidad patrimonial (art. 32.1 LRJSP). Esta advertencia, que aparecía ya en la legislación anterior (LPAC de 1992), había sido interpretada, entre otras, por la STS de 5 de febrero de 1996, en el sentido de que la obligación de indemnizar no es consecuencia obligada de la simple anulación de las actuaciones administrativas, sino que deben concurrir el resto de condiciones necesarias para reconocer este derecho, es decir:

- Lesión antijurídica en el sentido de ausencia de deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo.
- Nexo causal entre el actuar de la administración y el resultado dañoso
- Daño efectivo individualizado y evaluable económicamente

La anulación sería por tanto el presupuesto inicial u originador para que tal responsabilidad pueda nacer, ahora bien, siempre y cuando se den los restantes requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Con mayor claridad, si cabe, se expresa el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de febrero de 2009, donde declara que:

“la anulación en la vía administrativa o jurisdiccional de un acto o de una disposición de la Administración no presupone el derecho a indemnización, lo que implica tanto como decir que habrá lugar a ella cuando se cumplan los requisitos precisos. Hay que rechazar, pues, las tesis maximalistas de cualquier signo, tanto las que defienden que no cabe nunca derivar la responsabilidad patrimonial de la Administración autora de un acto anulado como las que sostienen su existencia en todo caso [véanse las sentencias de esta Sala de 18 de diciembre de 2000, (...), FJ 2º; 5 de febrero de 1996, (casación 2034/93, FJ 2º); y 14 de julio de 2008 (casación para la unificación de doctrina 289/07, FJ 3º)]”.

La clave fundamental para deducir responsabilidad de la Administración tras la anulación de un acto o reglamento será la constatación de que el comportamiento de la Administración en el ejercicio de su potestad administrativa o reglamentaria resultó antijurídico; el Tribunal Supremo, en Sentencia de 26 de junio de 2009, apunta en este sentido que la antijuridicidad dependerá de si la solución adoptada por la Administración se produjo dentro de los márgenes de lo razonable y de forma razonada, y no resultaba desproporcionada, errónea o improcedente:

“al no presuponer la anulación en la vía administrativa o jurisdiccional de un acto o de una disposición de la Administración, el derecho a indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial (artículo 142.4 de la Ley 39/1992, de 26 de noviembre), para resolver si existe o no ese derecho hay que examinar si concurren los requisitos que una constante y reiterada jurisprudencia concreta y del que interesa destacar el requisito de la antijuridicidad del resultado o lesión, inexistente cuando ‘la solución adoptada se produce dentro de los márgenes de lo razonable y de forma razonada’ (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 2.009, recurso de casación 1887/2007, y las en ella citadas). En esos supuestos, según se expresa en la Sentencia de mención ‘el administrado queda compelido a soportar las consecuencias perjudiciales que para su patrimonio jurídico derivan de la actuación administrativa, desapareciendo así la antijuridicidad de la lesión...’”. La Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2011 cita su Sentencia de 23 de marzo de 2010 (recurso 2181/2008), en la que reitera la doctrina referida y concluye que los daños no eran antijurídicos, ya que la anulación de la actuación de la Administración -en ese caso un deslinde- no derivaba de una “conducta desproporcionada, errónea ni improcedente de la administración”.

La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 17 de febrero de 2015, en línea con la jurisprudencia citada, reitera la necesidad, ante un acto anulado, con independencia de su naturaleza discrecional o reglada, de verificar si aquél se mantuvo en los términos de lo razonable y si se había razonado su contenido:

“También resulta posible que, ante actos dictados en virtud de facultades absolutamente regladas, proceda el sacrificio individual, no obstante su anulación posterior, porque se ejerciten dentro de los márgenes de razonabilidad que cabe esperar de una Administración pública llamada a satisfacer los intereses generales y que, por ende, no puede quedar paralizada ante el temor de que, si revisadas y anuladas sus decisiones, tenga que compensar al afectado con cargo a los presupuestos públicos, en todo caso y con abstracción de las circunstancias concurrentes. En definitiva, para apreciar si el detrimento patrimonial que supone para un administrado el funcionamiento de un determinado servicio público resulta antijurídico ha de analizarse la índole de la actividad administrativa y si responde a los parámetros de racionalidad exigibles. Esto es, si, pese a su anulación, la decisión administrativa refleja una interpretación razonable de las normas que aplica, enderezada a satisfacer los fines para los que se la ha atribuido la potestad que ejercita.”

De esta jurisprudencia, en suma, se extraen las siguientes conclusiones:

- a) Que la anulación de una decisión o reglamentación administrativa no implica de forma directa y automática la generación de responsabilidad patrimonial.
- b) Será necesario evaluar la aplicación de las potestades discrecionales sobre la base de su racionalidad y razonabilidad, para determinar si el daño causado por el acto anulado es antijurídico.
- c) Dicho examen se extiende a todos los supuestos asimilables de potestades regladas en donde la Administración actuante debe realizar una labor de interpretación de conceptos indeterminados o criterios valorativos dentro de márgenes “razonados y razonables” conforme a los criterios orientadores de la jurisprudencia.

La STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo 1445/2017, de 27 de septiembre, dictada como continuación de la STS de 17 de febrero de 2015, se manifiesta en similares términos. El Tribunal aplica estas consideraciones a los supuestos en que la responsabilidad patrimonial reclamada dimane de la anulación de disposiciones reglamentarias que la Administración tenga la obligación de promulgar por mandato del Legislador, siempre que se mantenga dentro de los márgenes de lo razonable. La Sentencia añade un dato que resulta de gran interés, como es el hecho de que, a la hora de determinar, en el marco de un expediente de responsabilidad patrimonial, si la Administración actuó de manera razonable o no cuando aprobó la reglamentación

anulada, se deberá tomar como referencia el propio contenido y argumentación de la Sentencia que anuló la disposición:

“es necesario atender a los términos de la justificación que se dé en la sentencia --o resolución administrativa, en el caso de actos - que declara la nulidad del precepto reglamentario, porque en la motivación de esa decisión ha de encontrar respuesta ese actuar de la Administración que impondría al perjudicado la obligación de soportar el daño por no ser antijurídico”.

Se deberá por tanto analizar el contenido de la sentencia o resolución administrativa que declare la nulidad para evaluar el margen de apreciación aplicado por la Administración (ZORRILLA, 2018).

En suma, y a modo de conclusión, cabe indicar que la responsabilidad patrimonial requiere, en primer término, que el daño se derive de la prestación normal o anormal de un servicio público, entendido en sentido amplio, lo que incluye la aprobación de reglamentos cuya aplicación pueda generar daños. La responsabilidad patrimonial podría declararse con independencia de si el Reglamento es válido o nulo de pleno derecho, aunque en este segundo supuesto la pretensión resultaría más viable. Aun así, debe advertirse que la mera anulación de la disposición causante del daño no sería suficiente para una declaración de responsabilidad patrimonial, puesto que habría que analizar lo que señale el Tribunal en su Sentencia acerca de la racionalidad o razonabilidad de la interpretación de la legalidad adoptada por la Administración cuando aprobó el reglamento anulado.

3.2.2.- Existencia de una lesión antijurídica, es decir, que el interesado no tenga el deber jurídico de soportar.

La **lesión** es el requisito fáctico que debe concurrir para que el daño sea indemnizable. Lesión que ha de ser antijurídica para que pueda considerarse la existencia de un perjuicio injusto susceptible de generar responsabilidad patrimonial. El daño o perjuicio indemnizable puede ser físico (en la persona o bienes del interesado) o moral.

Es el perjudicado quién soporta la carga de prueba de la producción del daño, su alcance y efectos, así como de la relación de causalidad o nexo causal que existe entre el perjuicio sufrido y la actuación de la Administración (STS de 25 de enero de 2003 f.j. 8º; y STS de 6 de abril de 2004, f.j. 5º).

La lesión debe afectar a un derecho o interés legítimo de un ciudadano o colectivo identificado. Como hemos visto, los usuarios del ATS disponen de un derecho de configuración legal que debe ser protegido por el ordenamiento.

La lesión, por otra parte, ha de ser **antijurídica**; es decir, es una lesión que el afectado no tiene el deber jurídico de soportar. La lesión indemnizable no puede identificarse con

cualquier disminución o menoscabo patrimonial derivado de una actividad administrativa (Dictamen del Consejo de Estado de 8 de julio de 1971). El problema, como señala FERNÁNDEZ VILLAYERDE (2020) es cómo se mide —cómo se concreta— el citado deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley, en cada supuesto, o en cada litigio concreto.

La antijuridicidad del daño no depende de que la conducta de quien lo causa (la Administración pública) sea válida o contraria a Derecho, sino de que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el perjuicio que se le ha causado, por no existir causas de justificación que lo legitimen. De ahí que, como veíamos en el apartado anterior, la mera anulación de un acto o disposición no resulta necesaria y automáticamente en el reconocimiento de responsabilidad patrimonial, puesto que la antijuridicidad del daño requiere evaluar si la acción administrativa, pese a haber sido anulada, fue el resultado del ejercicio racional, razonable proporcional y justo de su potestad discrecional o reglada.

La antijuridicidad presenta en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración una particularidad en relación con el régimen de responsabilidad que opera en el ámbito del derecho privado, como es el carácter objetivo de la responsabilidad. Es decir, no es necesario que el daño indemnizable sea consecuencia de una acción dolosa o negligente. Lo relevante no es el componente subjetivo que pueda haber motivado la actuación de la Administración, sino el resultado producido: la presencia de una lesión que el interesado no tiene el deber de soportar. La antijuridicidad es, en suma, un concepto distinto a la culpa. Se predica del resultado lesivo, no de la conducta que lo pueda haber causado.

Como recoge la Sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de mayo de 2019:

“la responsabilidad patrimonial de la Administración que se proclama en el art. 106.2 de la CE, se ha desarrollado en el art. 32 LRJSP (tras haber derogado las disposiciones de los arts. 139 y siguientes LRJPAC), y ha sido configurada como una responsabilidad directa y objetiva, que obliga a la Administración a indemnizar toda lesión que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes o derechos”.

Pese al carácter objetivo de la responsabilidad administrativa, a la hora de determinar, caso a caso, si el daño causado es antijurídico, algunos autores consideran que es posible incorporar en el análisis global de la actuación administrativa lesiva elementos subjetivos como la culpa o la negligencia, lo que operaría como una corrección al principio general de la responsabilidad objetiva de la Administración. Esta aproximación ayuda a explicar por qué, según la jurisprudencia, y tal como refrenda el artículo 32.1 de la LRJSP, cuando la Administración actúa en el ejercicio de una potestad con la *“diligencia debida”* (de manera racional y razonable), aunque con posterioridad se

declare la nulidad del acto o disposición lesiva, no se genera automáticamente responsabilidad patrimonial.

La jurisprudencia suele excluir la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando ésta se limita a cumplir, cuando dicta un nuevo acto o aprueba un reglamento, con lo establecido por el legislador. Esta jurisprudencia consideraría que este tipo de daños, provocados mediatamente por la Administración, como mandataria del legislador, serían daños que el interesado tendría el deber jurídico de soportar, no siendo por tanto indemnizables.

Esta exclusión, sin embargo, no parece concurrir en el caso de los usuarios del ATS, puesto que la legislación no impone a la Administración establecer una concreta regla de explotación o fijar unos concretos caudales ecológicos. Estos aspectos forman parte de la discrecionalidad de la Administración y pueden ser perfectamente evaluados y en su caso controlados por los Tribunales, que podrían considerar las decisiones adoptadas como arbitrarias. Es decir, que no se puede oponer a una pretensión indemnizatoria de los usuarios del ATS el argumento de que la Administración estaba obligada a imponer la reducción de caudales debido al mandato legislativo.

Para COSCULLUELA, (2016, p 591), la antijuridicidad de la lesión concurrirá cuando se dé alguna de las circunstancias siguientes:

- a.- Lesión producida incidentalmente como consecuencia de acciones emprendidas por la Administración por razones de interés general.
- b.- Lesión derivada de la asunción de riesgos que se deriva del emprendimiento de actividades legales que entrañan peligro.
- c.- Lesión producida por culpa o negligencia en la prestación de un servicio público.
- d.- Lesión producida como consecuencia de la violación del principio de buena fe o confianza legítima; la actuación administrativa previa generó confianza en la conducta que previsiblemente debería haber seguido la Administración dentro de la legalidad vigente, lo que supone una vulneración del deber de coherencia en la actuación administrativa.
- e.- Lesión derivada de la violación de la confianza legítima generada por el otorgamiento de un acto favorable que posteriormente es anulado.
- f.- Lesión derivada del incumplimiento de deberes específicos de acción de la Administración pública (inactividad material).

Hechas estas consideraciones previas, estamos en condiciones de evaluar si el usuario del Trasvase Tajo-Segura, que previsiblemente experimentará una lesión en su patrimonio derivado de la reducción de los caudales trasvasados por la aplicación de la

nueva Regla de Explotación y por el incremento de caudales ecológicos en el Tajo, tiene o no el deber jurídico de soportar los perjuicios irrogados.

Para ello, habrá que acreditar, por un lado, que existe la lesión, y por otro, justificar jurídicamente que dicha lesión es antijurídica, por cuanto los usuarios del Trasvase no están obligados a soportar tales mermas en sus derechos de aprovechamiento.

La concurrencia de una **lesión indemnizable** deberá constatarse a partir de la cuantificación de los perjuicios irrogados en el patrimonio de los usuarios del ATS con motivo de los cambios normativos que supondrán la reducción de las aportaciones anuales. Este elemento es determinante en la pretensión resarcitoria que se anuda a dichos cambios normativos. Para ello se precisarán los informes técnicos correspondientes.

En cuanto a la determinación de la **antijuridicidad de la lesión**, pasa en este caso por evaluar los siguientes aspectos:

- a.- Analizar la **motivación** de la normativa causante del perjuicio, evaluando su eventual falta de racionalidad, razonabilidad, adecuación, proporcionalidad y procedencia.
- a.- Determinar la posible infracción del principio de seguridad jurídica en su vertiente relacionada con la protección de la **confianza legítima**.
- b.- Considerar la posible infracción del principio de seguridad jurídica en relación con la **interdicción de la retroactividad** in peius de actos o disposiciones sancionadoras o restrictivas de derechos.

a.- Motivación de la normativa causante del perjuicio.

Como se viene indicando, parece razonable pensar que antes de iniciar acciones de responsabilidad patrimonial se intente alcanzar la anulación de las disposiciones controvertidas. La antijuridicidad del daño no depende completamente de esta cuestión, puesto que, en teoría, puede darse un daño antijurídico como resultado de la aplicación de disposiciones válidas y legítimas. Ahora bien, lo cierto es que existirán muchas más posibilidades de éxito si la normativa causante es anulada por los Tribunales. Aun en este último supuesto, los daños no necesariamente serían antijurídicos, puesto que la mera anulación de la normativa no aseguraría la declaración de responsabilidad patrimonial

Por consiguiente, con independencia del escenario en el que estemos (validez de las disposiciones o declaración de su nulidad), en la reclamación patrimonial, resultará fundamental justificar la falta de racionalidad de tales normativas, su carácter desproporcionado, ineficaz, falto de motivación suficiente, y lesivo desde el punto de vista socioeconómico.

Por ello, a efectos de determinar la antijuricidad de las normativas causantes de la lesión, siempre a efectos de la responsabilidad patrimonial, resulta fundamental analizar la motivación de la normativa aprobada, así como, en caso de anulación, la motivación incluida en la Sentencia anulatoria.

Dicha normativa, que supone una reducción en las aportaciones anuales, al introducir cambios en la Regla de Explotación y al incrementar los caudales ecológicos, debe estar fundada en elementos racionales, razonables, proporcionales y materialmente justos. En el caso de la planificación, además, deberá haber tomado en consideración las aportaciones del proceso de participación pública, y haber justificado que las medidas planteadas (incremento de caudales ecológicos) resultan eficientes y eficaces, se ajustan al principio de proporcionalidad, y se han tomado en consideración, como así exige la Instrucción de Planificación Hidrológica, los aspectos socioeconómicos. Las consecuencias derivadas de la aplicación de tales normas, en cuanto imponen cargas generales sobre la totalidad del sector empresarial y económico que desarrolla su actividad en este ámbito sectorial, sólo serían legítimas si están debidamente justificadas y resultan plenamente razonables.

En este sentido resulta útil traer aquí lo que señala la importante STS de 5 de febrero de 1996, en relación con la responsabilidad patrimonial derivada de actuaciones en las que se ejercitan potestades discrecionales, supuesto precisamente ante el que nos encontramos con motivo de la aprobación de las normas que afectarán a los usuarios del Trasvase. Según esta Sentencia:

«parece que no existiría duda de que, siempre que el actuar de la Administración se mantuviese en unos márgenes de apreciación no solo razonados, sino razonables, debería entenderse que no podría hablarse de existencia de lesión antijurídica, dado que el particular vendría obligado por la norma que otorga tales potestades discrecionales a soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio siempre que este se llevase a cabo en los términos antedichos; estaríamos, pues, ante un supuesto en el que existiría una obligación de soportar el posible resultado lesivo».

La doctrina fijada en esta Sentencia ha sido recogida en numerosas otras posteriores, pudiendo señalar, por ejemplo, la STS de 24 de enero de 2006, entre otras.

En otras palabras, lo que el TS viene a declarar es que siempre es necesario reconocer un margen de apreciación a la Administración en el ejercicio de sus potestades discrecionales, y si dicho margen de apreciación se sitúa dentro de los márgenes que impone la racionalidad, razonabilidad, y el conjunto de los principios generales del Derecho, con absoluto respeto a los elementos reglados que se deriven de la legalidad y a los criterios orientadores de la jurisprudencia, la lesión no podría reputarse como antijurídica puesto que conllevaría el correlativo deber del administrado de soportar las consecuencias de tal valoración.

De ahí la imperiosa necesidad de acreditar, en una eventual acción de responsabilidad frente a la Administración, que tanto la nueva regla de explotación como la elevación de los caudales ecológicos no sólo no se ajustan a la legalidad, lo que resultaría en su anulación, sino que además resultan irracionales o irrazonables, o desproporcionadas.

b.- El principio de seguridad jurídica, en su dimensión relativa a la protección de la **confianza legítima**.

Otro de los elementos que pueden demostrar la antijuridicidad del daño causado por la nueva Regla de Explotación y la elevación de los caudales ambientales en la planificación del Tajo es la vulneración de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima.

El principio de confianza legítima ha sido acogido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en numerosas Sentencias (entre otras, en las sentencias de 1 de febrero de 1990 (FJ 1º y 2º), 13 de febrero de 1992 (FJ 4º), 17 de febrero, 5 de junio y 28 de julio de 1997). Es un principio derivado de la seguridad jurídica en su dimensión subjetiva, en cuanto atiende a la confianza que el ordenamiento jurídico genera en el ciudadano en particular.

La confianza legítima es, en cierta medida, una extrapolación del principio de la buena fe del derecho privado al ámbito público y al Derecho Administrativo, y constituye un contrapunto a los principios del interés general y al principio de legalidad administrativa. Entre la "buena fe objetiva" y la "confianza legítima" existen algunas diferencias, pero es evidente que tales principios tienen importantes puntos de convergencia: el uno y el otro responden a la necesidad de seguridad, de fiabilidad en las expectativas generadas por el ordenamiento jurídico.

El principio de confianza legítima ha sido reiteradamente acogido en nuestra jurisprudencia. Así, por ejemplo, la STS de 5 de marzo del 1993, que se refiere a un supuesto de responsabilidad por cambio legislativo, dispone:

"(...) los particulares perjudicados habían efectuado fuertes inversiones, que se vieron frustradas, fundados en la confianza generada por medidas de fomento del gobierno que a ello estimulaban (...) la virtualidad de este principio puede comportar la anulación y, cuando menos, obliga a responder en el marco comunitario, de la alteración -sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta económica, proporcionada al interés público en juego o sin las debidas medidas correctoras o compensatorias-, de las circunstancias económicas habituales y estables generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento."

Un elemento favorable de cara la estimación de un supuesto de vulneración de la confianza legítima, como límite a la potestad legislativa o reglamentaria, sería que la normativa hubiera sido aprobada de manera imprevista o sorpresiva, y que no

contuviera medidas compensatorias o transitorias que pudieran corregir el perjuicio irrogado. Como señala GARCÍA MACHO (1987), *“se considera infringida la confianza legítima cuando la medida normativa tomada es legal, pero hasta tal punto desestabilizadora que rompe los límites razonables en las relaciones entre la Administración y los administrados”*. Obsérvese que el principio operaría incluso en el supuesto de que la disposición causante del perjuicio fuera válida, es decir, no hubiera sido anulada por los Tribunales, pese a causar perjuicios al interesado.

Por otra parte, para justificar que los cambios normativos constituyen una violación del principio de confianza legítima debe acreditarse que aquellos afectan a derechos consolidados y no a simples expectativas. Como ya hemos señalado, los usuarios del Trasvase Tajo-Segura no son titulares de una mera expectativa, sino de un derecho de configuración legal ampliamente consolidado desde los inicios de la operación del Trasvase. Derecho que no debe desnaturalizarse con reformas que, sin cuestionar la legalidad del trasvase, pueden vaciar de contenido tales derechos al reducir desproporcionada y irracionalmente las dotaciones anuales trasvasables. El interés público, en principio, prevalece frente al interés privado de quien alega la vulneración de su confianza, pero ello no le debe privar de su posible derecho a ser indemnizado.

La Administración, en definitiva, no puede adoptar decisiones que contravengan las perspectivas y esperanzas fundadas en sus propias decisiones anteriores. La normativa que regula el Trasvase y la operativa consolidada a lo largo de los años en que ha estado vigente ha generado la correlativa confianza y certeza en la continuidad de las aportaciones, siempre bajo las condiciones fijadas por Regla de Explotación, de modo que las explotaciones resulten sostenibles; de acuerdo con ese marco jurídico, los usuarios del ATS han confiado en la coherencia del comportamiento del Legislador y de la Administración, confianza que desde luego no puede ser defraudada mediante una actuación normativa sorprendente e inesperada, que compromete la viabilidad de sus explotaciones.

Como señala la STS de 1 de junio de 2016, que enjuició la legalidad del Real Decreto 413/2014, sobre energías renovables, la vulneración del principio de confianza legítima requiere de la concurrencia de tres requisitos esenciales:

- 1.- Que la confianza se haya cimentado signos innegables y externos;
- 2.- Que las esperanzas generadas en el administrado fueran legítimas;
- 3.- Y que la conducta final de los poderes públicos resulte contradictoria con los actos anteriores, por resultar sorprendente e incoherente.

No debemos ocultar, no obstante, que la apreciación de los Tribunales a la hora de controlar la motivación de los actos y disposiciones administrativas suele ser restrictiva para el interesado, reconociendo un amplio margen de apreciación para la Administración en el ejercicio de sus potestades discrecionales.

En este sentido, conviene tener en cuenta las recientes Sentencias de la Audiencia Nacional de 22 de septiembre de 2020 y de 9 octubre 2020, en relación con las decisiones discrecionales relativas a la asignación de caudales en el nivel 3; Sentencias que declaran que en ningún momento la legislación del trasvase genera la confianza legítima en el usuario del Trasvase para obtener un trasvase sistemático e invariable de 20 hm³, puesto que dicha legislación no confiere un derecho reglado a tal cantidad, sino que configura la decisión administrativa como una decisión discrecional.

Por ello, lo determinante es que la decisión esté debidamente motivada, puesto que en lo que debe confiar legítimamente el usuario es en la adopción de una resolución justa, proporcionada y ajustada a la legalidad.

Dice la Sentencia e 22 de septiembre de 2020, , en su f.j 8º (párrafo que acoge también la SAN de Sentencia de 9 octubre de 2020):

“la jurisprudencia ha reiterado, véase STS de 3 de julio de 2012 (RJ 2012, 11345) (Rec. 6558/2010) que "... La protección de la confianza legítima no abarca cualquier tipo de convicción psicológica subjetiva en el particular, siendo tan solo susceptible de protección aquella confianza sobre aspectos concretos, que se base en signos o hechos externos producidos por la Administración suficientemente concluyentes...". En esta línea la posterior STS de 13 de junio de 2018 (RJ 2018, 3077) (Rec.2800/2017) subraya que para que opere dicho principio " es imprescindible que el comportamiento esperado de la Administración - valga la expresión- derive de actos o signos externos lo suficientemente concluyentes como para generar una razonable convicción en el ciudadano - más allá de aquellas insuficientes creencias subjetivas o expectativas no fundadas- de que existe una voluntad inequívoca de la Administración de ajustar su comportamiento a un determinado modo de proceder".

En aplicación de dicha doctrina jurisprudencial al caso de autos, resulta que no se aprecian la existencia de esos signos concluyentes de la Administración, ni que las esperanzas del administrado sean legítimas, pues en modo alguno está reconocido en el nivel 3 un eventual trasvase sistemático e invariable de 20 hm³, o que la conducta de la Administración sea contradictoria con la anterior, en la medida en que se justifica la decisión adoptada, a la vista de las específicas circunstancias concurrentes puestas de manifiesto en la reunión de la CCEATS.”.

Estas salvaguardas se deben al hecho de que la protección de la seguridad jurídica y la confianza legítima no son un límite infranqueable frente a la innovación normativa o frente al ejercicio de las potestades discrecionales, puesto que en otro caso asistiríamos

a la petrificación fáctica del ordenamiento jurídico. La seguridad jurídica y la confianza legítima no prohíbe la creación de nuevas normas que afecten a derechos subjetivos existentes en sentido restrictivo, lo que debe asegurarse es que dicha afección se realiza en el marco de la legalidad vigente y contiene una adecuada motivación, siendo racional, razonable, proporcionada y justa.

En este sentido, conviene citar lo indicado por la STS 1650/2017 de 31 de octubre, en el que se aborda la vulneración del principio de seguridad jurídica como fundamento de la responsabilidad patrimonial, bien es verdad que en relación con un sector, como el urbanístico, en el que el carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria presupone un alto grado de delimitación del contenido de tales derechos tanto por la ley como por los planes urbanísticos:

“En el supuesto de autos, de la situación descrita, que ha constituido la ratio decidendi de la sentencia de instancia, no podía —en un terreno de lógica y racionalidad— deducirse ni certeza alguna, ni razonable previsión exitosa empresarial, ni, en fin, en un ámbito más jurídico, expectativa razonable alguna. El valor de la «seguridad jurídica» no es oponible, sin más, a una modificación reglamentaria como argumento supuestamente invalidante de ésta, por más que desde otras perspectivas (también desde la muy frecuentemente invocada, del favorecimiento de las inversiones) sea deseable una cierta estabilidad de los marcos reguladores de las actividades económicas. Pues lo cierto es que la seguridad jurídica no resulta incompatible con los cambios normativos desde la perspectiva de la validez de estos últimos, único factor sobre el que nos corresponde decidir en derecho. La concepción de la seguridad jurídica (o del artículo 9.3 de la Constitución) como freno a las modificaciones normativas es particularmente inapropiada en un sector como el urbanístico y, más en concreto, en un ámbito reglado como el de los suelos dotados de valores ambientales. La seguridad jurídica protege relaciones de este orden bajo el principio rebus sic stantibus pero, insistimos, no puede contraponerse como argumento invalidatorio frente a situaciones urbanísticas regladas”.

Nótese que la Sentencia no se refiere a las posibles consecuencias patrimoniales, sino a la validez de la disposición recurrida.

Sobre la aplicación del principio de confianza legítima al ejercicio de la potestad reglamentaria, señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 1996:

“No existe principio de Derecho ni precepto legal alguno que obligue a la Administración a mantener a perpetuidad todos los reglamentos aprobados, y afirmar lo contrario es tanto como consagrar la congelación definitiva de las

normas sin posibilidad alguna de modificación, lo cual es evidentemente insostenible por privar al ordenamiento de su esencial condición dinámica”.

MUÑOZ MACHADO (2015) destaca que estas afirmaciones no impiden a los ciudadanos oponerse a cambios normativos inesperados como han reconocido las Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1990 y 10 de marzo de 1999; también para exigir responsabilidad por el cambio normativo —SSTS de 17 de febrero de 1998, 26 de noviembre de 1999, 29 de febrero de 2000, 13 de junio de 2000, entre otras muchas—. Por supuesto, la jurisprudencia hace un uso amplio de los principios de seguridad jurídica e irretroactividad de las normas, que son aplicables abiertamente a los reglamentos (SSTC 197 y 205/1992, 173/1996, 182/1997, 273/2000). Igualmente, el principio general de buena fe como rector de la actividad administrativa (SSTS de 16 de mayo de 2000, 19 de enero, 13 de julio y 21 de diciembre de 2001, 22 de abril, 14 y 16 de junio de 2002, etc.).

Lo que resulta necesario, en definitiva, es que cualquier innovación normativa de sentido restrictivo venga acompañada de determinadas cautelas tanto temporales como sustantivas, lo que normalmente se incorpora en el derecho transitorio, que hagan que dicha reforma no suponga un perjuicio desproporcionado, injustificado, inopinado y sorpresivo, al ciudadano afectado.

Por todo ello, para el éxito de una reclamación patrimonial con motivo de las reducciones de caudal derivadas de la aplicación de estas nuevas normas será imprescindible probar que aquellas no están debidamente motivadas, que la nueva regla de explotación y la fijación de caudales ecológicos obedecen a planteamientos técnicos erróneos, a decisiones irracionales o irrazonables, y que con ello se infringe la confianza legítima de los usuarios del ATS en el mantenimiento de las condiciones existentes, confianza basada en la existencia de signos o hechos externos producidos por la Administración suficientemente concluyentes en orden a garantizar una rentabilidad razonable de las explotaciones agrarias vinculadas al ATS.

Otra de las cuestiones a considerar en términos de la posible antijuridicidad de estos reglamentos es la eventual infracción del principio seguridad jurídica, en su dimensión relativa a la **interdicción de la retroactividad de las disposiciones sancionadoras y restrictivas de derechos**, previsto en el artículo 9.3 CE. El artículo 47, apartado 2, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que recoge además la nulidad de pleno derecho de: *“las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”*.

De ello se deduce que pueden tener carácter retroactivo sin ningún problema aquellos reglamentos, o disposiciones meramente interpretativas, de organización y procedimiento, o las favorables a sus destinatarios que no perjudiquen a situaciones individualizadas de terceros. El resto de supuestos podrían conllevar una retroactividad contraria al principio constitucional y dar lugar a la nulidad de pleno derecho de la reglamentación aprobada, y eventualmente, a consecuencias compensatorias.

La doctrina ha enfrentado la difícil cuestión sobre el alcance de la retroactividad de los reglamentos, sin que quede claro cuál es el límite de su aplicación a situaciones jurídicas previas y consolidadas. La innovación normativa es lógicamente necesaria en el ordenamiento jurídico, pero la protección de los derechos adquiridos con arreglo a la legislación anterior también lo es. El equilibrio entre ambos principios es difícil y debe considerarse caso por caso.

En relación con la irretroactividad de las leyes sancionadoras o restrictivas de derechos, la STC 150/1990 de 4 de octubre, puso de manifiesto:

“fuera de las materias respecto de las que el artículo 9.3 de la Constitución veta totalmente la retroactividad, es posible que se dote a la ley del ámbito de retroactividad que el legislador considere oportuno, disponiendo éste, por consiguiente, de un amplio margen de discrecionalidad política respecto de la que nada le cumple decir a este Tribunal. Ahora bien... su legitimidad constitucional puede, en efecto, ser cuestionada cuando su eficacia retroactiva contraría otros principios consagrados en la Constitución, entre ellos, el principio de seguridad jurídica”

También la STC 227/1988 de 29 de noviembre, dictada en relación con la Ley de Aguas de 1985, manifestaba:

“Hemos señalado en anteriores ocasiones que la Constitución no emplea la expresión derechos adquiridos, que no es posible equiparar el concepto de derecho individual que utiliza el artículo 9.3 con el ius quaesitum y, en definitiva, que la invocación del principio de irretroactividad no puede presentarse como una defensa de una inadmisibile petrificación del ordenamiento jurídico. Sin quebrantar el principio de irretroactividad sancionado en el artículo 9.3 del texto constitucional, el legislador puede variar, en sentido restrictivo y con eficacia ex nunc, el régimen preexistente de los derechos individuales, siempre que se ajuste a las restantes exigencias de la Constitución”

Todo lo anterior se predica en relación con los límites a la retroactividad de las leyes, pero la irretroactividad de los reglamentos (normas que según estamos estudiando podrían suponer serios recortes en el ATS) tiene sus perfiles propios.

El artículo 9.3 CE habla de la interdicción de la irretroactividad de las “disposiciones” restrictivas o desfavorables de los derechos individuales, incluyendo por tanto a leyes y

a reglamentos. Ahora bien, está claro que el precepto se ocupa prioritariamente de la ley y a ella va dirigida principalmente una prohibición que ha de interpretarse en términos limitados, debido a la amplia capacidad que tiene el legislador para incidir en los derechos de los ciudadanos. Tal interpretación, sin embargo, no es predicable en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de la Administración, cuyo margen para incidir en derechos adquiridos es mucho menor. En el caso de los reglamentos administrativos, por tanto, la interdicción de la retroactividad *in peius* debe interpretarse en sentido mucho más estricto, en defensa de los derechos adquiridos de los ciudadanos afectados.

Como señala LOPEZ MENUDO, *“Si la acción del legislador tuviera que sufrir los límites que sí cabe imponer a los reglamentos, el poder legislativo quedaría desprovisto de la fuerza política que le es propia, maniatado y condenado a inhibirse contemplando, sin tocarlas, las relaciones jurídicas nacidas bajo el Derecho anterior. Y si la prohibición que pesa realmente sobre la ley, según la Constitución, fuese la misma para los reglamentos, estaríamos desnaturalizando la figura de éstos y desconociendo sus límites generales, que, como bien es sabido, difieren considerablemente de los límites formales y sustantivos que son predicables de las leyes. Lo que está prohibido para éstas en el artículo 9.3 es evidente que está también prohibido para los reglamentos y solamente en esto se produce la coincidencia de ambos planos; pero sobre los reglamentos siguen pesando prohibiciones de las que está exenta la ley y que tienen que ver o no con la interdicción de la retroacción de las normas. Así, descartada la posibilidad de que los reglamentos puedan desplegar unos efectos retroactivos de «grado fuerte» al igual que las leyes, el llamado «principio de irretroactividad» que se predica de aquéllos se dilucida en el tramo compuesto por las llamadas retroactividades de grados «medio y mínimo», es decir, en la afirmación o negación dogmática de que un reglamento pueda accionar libremente «hacia el futuro» sin incurrir nunca en ilegalidad; y aquí radica la dificultad de fijar el alcance de la prohibición cuando de los reglamentos se trata”*.

Como sigue diciendo el autor, *“Todo depende en gran medida de la materia regulada. El límite que pudiera fijarse a los reglamentos que versaran o rozaran el derecho de propiedad no sería el mismo que podría establecerse en la regulación de unas licencias, o de unas subvenciones, o en materia funcionarial, o en el amplio campo de los servicios públicos. Cada uno de estos sectores tiene su propia dogmática, sus defensas más o menos permeables frente al poder regulador de las normas, máxime si éstas llevan consigo el arma incisiva de la retroacción –aunque ésta sea de las «blandas»– y aún más si tales normas sólo tienen rango reglamentario (...). El posible abuso de la potestad reglamentaria no está en la mera utilización de la retroactividad sino en las arbitrariedades que la retroacción –«dura» o «blanda»– pueda producir”*.

De todo lo indicado parece deducirse, por tanto, que no es posible fijar de manera apriorística dónde se encuentran los límites de la aplicación retroactiva de reglamentos restrictivos de derechos como los que estamos estudiando, sino que será necesario

dilucidar caso por caso, atendiendo a la naturaleza de la materia (en este caso los derechos de los usuarios del ATS), si los Reglamentos restrictivos inciden en un grado máximo, medio o bajo en el derecho subjetivo afectado, y si tal incidencia resulta adecuadamente justificada, o si, por el contrario, puede reputarse arbitraria.

En este sentido, recuérdese lo que señala el Tribunal Supremo en su STS 12 de julio de 2018, dictada como consecuencia de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 9/2013, de 12 de julio, el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, y la Orden IET/1045/2014, de 16 de junio, y citando doctrina constitucional:

“en el caso de la retroactividad impropia, que incide en situaciones no concluidas, hay que reconocer al legislador un amplio margen de libertad, de suerte que no entran dentro del ámbito de la retroactividad prohibida por el citado artículo 9.3 de la CE, las disposiciones que, carentes de efectos ablativos o peyorativos hacia el pasado, despliegan su eficacia inmediata hacia el futuro aunque ello suponga incidir en una relación o situación jurídica aún en curso, según declara la STC 270/2015, de 17 de diciembre”. Esta Sentencia del Tribunal Constitucional señala que: “una medida normativa como la impugnada no entra en el ámbito de la retroactividad prohibida por el art. 9.3 CE, pues nos hallamos ante relaciones jurídicas no concluidas, cuya resistencia a la retroactividad de la ley es menor que en los supuestos de retroactividad auténtica, debiendo reconocérsele al legislador un amplio margen de libertad en la constatación de la concurrencia de circunstancias concretas y razones que pudieran ser discutibles en el debate político, pero que, desde el punto de vista constitucional, aparecen como suficientes para justificar la retroactividad impropia”.

Ciertamente, no estamos en este supuesto, toda vez que las normas restrictivas que estamos considerando no tienen rango legal, y deben por tanto resultar coherentes con el marco legislativo que configura la ordenación jurídica del Trasvase.

De todo lo considerado hasta este momento, podemos decir que para el buen fin de una pretensión indemnizatoria ante las reducciones previsibles en las dotaciones del ATS habría que probar:

- 1.- Que los Reglamentos producen una lesión en el derecho subjetivo de los usuarios del ATS a recibir caudales en volumen suficiente para mantener sus explotaciones a un coste razonable, y que tales limitaciones resultan arbitrarias, sin responder a una adecuada motivación y a razones suficientes, razonables y racionales, proporcionadas y materialmente justas.
- 2.- Que tales Reglamentos suponen una vulneración principio de seguridad jurídica en su vertiente de protección de la confianza legítima, ya que provocan, de manera sorpresiva, inopinada, y carente de racionalidad, razonabilidad y eficacia, una modificación ilegítima de la situación jurídica precedente, en la que

los usuarios confiaron y que les llevó a realizar cuantiosas inversiones y al ejercicio de una actividad de gran relevancia socioeconómica que la nueva reglamentación pone en riesgo.

3.- Que tales disposiciones, atendiendo a su rango reglamentario y a la materia que pretenden regular, resultan ilegítimas por infracción del art. 9.3 CE, en cuanto afectan retroactivamente a los derechos adquiridos de los usuarios conforme al marco legislativo existente, lo que se concreta en una reducción significativa los caudales trasvasables que hará insostenibles muchas de las explotaciones vinculadas al ATS.

3.2.3.- El daño ha de ser actual, efectivo, individualizable con relación a una persona o grupo de personas, y evaluable económicamente.

Los requisitos que debe presentar la lesión para resultar indemnizable están muy bien recogidos en la STS, sala 3ª, de 24 de marzo de 2014, fj. 6º, en la que el Tribunal relaciona de manera sucinta todos los requisitos que deben concurrir:

“el daño alegado debe ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas, lo que implica que el daño debe ser real, cierto y determinado, sin que sean estimables los daños hipotéticos, potenciales, contingentes, dudosos o presumibles, y sin que tampoco sea bastante la mera frustración de una expectativa. El daño, además, debe estar acreditado, pues la indemnización no puede pivotar sobre parámetros eventuales o posibles”

Solo son indemnizables los daños **reales y actuales, efectivos y determinados**, excluyéndose por tanto los perjuicios futuros o simplemente hipotéticos. No basta con que el daño resulte inevitable, para poder resultar indemnizable es preciso que se haya materializado. El daño ha de ser real, debe haberse producido realmente para que se origine responsabilidad administrativa. No basta con que la lesión pueda preverse que se producirá en un futuro más o menos cercano. Lo que no resulta indemnizable es el puro riesgo hipotético que la medida puede producir en el futuro.

Son numerosas las Sentencias que recalcan estas exigencias. Así, la STS de 6 de noviembre de 2015, en su Fundamento de Derecho primero señala como indispensable la presencia de un “*daño real y efectivo para la actora*”; la STS de 10 de mayo de 2012, al citar “*reiterada jurisprudencia*”, anuncia que el daño ha de ser “*actual y efectivo, no meramente hipotético, por lo que no caben meras especulaciones o expectativas*”.

Ahora bien, si el daño es inexorable, como consecuencia de la actuación administrativa, aunque todavía no se haya producido, el supuesto también sería indemnizable (STS de 31 de enero de 1990). COSCULLUELA, (2016, p. 592)

En la STS de 1 de junio de 2016, que enjuició la legalidad del Real Decreto 413/2014, se indica precisamente que:

“el daño irrogado a los titulares de las instalaciones solo podrá calificarse como antijurídico y, como tal, indemnizable si esa modificación ha determinado que tales instalaciones no sean razonablemente rentables. Y si bien es cierto que los beneficios de todas estas instalaciones pueden haber sufrido una disminución, según el periodo temporal a considerar, y que esa reducción es consecuencia del cambio normativo operado, no obstante debe descartarse que las coordenadas concurrentes en el momento de la inversión constituyan el único elemento técnico y económico que debe contemplarse para analizar la pretensión de los demandantes. De modo que si los operadores del sector no habían adquirido el derecho a obtener, para siempre, una determinada retribución por la producción de energía y si, fundamentalmente, el marco regulatorio que se sigue de las disposiciones más arriba señaladas no implica que la actividad empresarial correspondiente haya dejado de ser razonablemente rentable, forzoso será concluir que no cabe hablar, en puridad, de daño efectivo alguno y mucho menos podrá calificarse como antijurídico”.

Esta Sentencia nos enseña que es preciso demostrar que las explotaciones agrarias no serán razonablemente rentables tras la disminución de los volúmenes recibidos. En tal caso quedaría probado que el daño es real, cierto y determinado.

El daño, por otra parte, ha de ser **efectivo, lo que excluye las meras expectativas**. Las expectativas no son, como norma general, indemnizables. No basta la alegación de expectativas de beneficios dejados de obtener como resultado de la actuación administrativa (STS de 2 de enero de 1990). Ahora bien, las expectativas creadas podrían ser indemnizables si se puede probar que éstas han sido generadas fundadamente por la propia Administración. Estaríamos aquí en el terreno de la protección de la confianza legítima, como así se observa en la jurisprudencia.

Cabe citar en este sentido la Sentencia de 5 de marzo de 1993, en la que la Administración fue condenada a indemnizar a un armador por la supresión, tras la integración de España en la Comunidad Europea, de determinados cupos de importación de pescado. La Administración había fomentado con diversas medidas, entre ellas los cupos que entonces quedaban suprimidos, la creación de empresas mixtas con armadores extranjeros, lo que condujo a los armadores a la realización de grandes inversiones que ahora debían ser indemnizadas (BERMEJO VERA, 1998, p. 1113).

Esta doctrina nos enseña que, aun en el caso de que la posición jurídica de los usuarios del ATS no se considerara como la de titulares de derechos subjetivos, la protección de la confianza legítima motivada por acciones evidentes del legislador y de la Administración hidráulica, que motivaron ingentes inversiones en la transformación y

modernización de los regadíos del Sureste de España, impondría una debida compensación.

El daño ha de ser por otra parte **individualizable**. No son compensables, por tanto, las limitaciones jurídicas que se imponen a la sociedad en general con motivo de la aprobación de nuevas normas. Resulta preciso que la nueva regulación imponga vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo una restricción de los derechos adquiridos de ciudadanos o grupos concretos. Ha de tratarse, además, de una *“interferencia cualificada en el equilibrio social”* que vulnere la igualdad de los ciudadanos frente a las cargas públicas. Todos los ciudadanos convivimos con normalidad a la reconfiguración legislativa y reglamentaria de nuestros derechos, lo que en ocasiones supone su restricción, pero lo que no es jurídicamente admisible, sin compensación, es que esas cargas se impongan singularmente a ciertos ciudadanos o grupos de ellos.

Este planteamiento también alcanza a los usuarios del Trasvase. Medidas normativas que, bajo el pretexto de obtener un fin público general, como puede ser la protección ambiental, o de los derechos o expectativas de municipios ribereños, o en general de la cuenca cedente, supongan una afectación singular a los derechos, incluso expectativas fundadas, y en definitiva, al patrimonio de determinados ciudadanos, concretos y claramente identificables, como son los usuarios del ATS, supondrán un daño individualizable, cumpliendo por tanto con este requisito de la responsabilidad patrimonial.

El daño ha de ser, por otra parte, **económicamente evaluable**. Este requisito supone la necesidad de que el perjuicio sea cuantificable, es decir, pueda traducirse a una cantidad económica mensurable. El interesado debe cuantificar el daño soportado, aunque la concreción de la indemnización solicitada puede diferirse al periodo de prueba o incluso, en el proceso contencioso administrativo, a la fase de ejecución de sentencia.

Como señala COSCULLUELA, (2016, p. 592), en la evaluación del daño, para la concreción de la petición de indemnización, podrían incluirse:

- a.- El coste de los proyectos.
- b.- Tasas pagadas
- c.- Materiales adquiridos para las obras realizadas
- d.- Costes financieros.
- e.- Otros (lucro cesante).

La **reparación debe ser íntegra**, ya que el interesado no está obligado a soportar el daño. La responsabilidad obliga a indemnizar por el valor real y total del daño o lesión, y ese valor no es otro que el valor de sustitución, el de reposición de la situación creada por la acción u omisión causante de la responsabilidad, lo que apunta al valor de mercado.

La reparación, como señala COSCULLUELA (1996, p. 596), deberá ser total, cubriendo todos los daños y perjuicios ocasionados, extendiéndose por tanto al **daño emergente y al lucro cesante** (STS de 22 de noviembre de 1985 y STS de 5 de diciembre de 1997, entr otras).

El mayor problema con este requisito de plantea con los daños morales, lo que en principio no necesariamente concurre en el caso del ATS.

La reclamación patrimonial deberá ir en cualquier caso acompañada de un estudio que cuantifique los perjuicios causados a efectos de su indemnización.

El lucro cesante, aspecto muy importante en una posible reclamación patrimonial de los usuarios del Trasvase, es perfectamente reclamable, si bien resultará necesario realizar un especial esfuerzo probatorio para justificar su indemnizabilidad. En este sentido, conviene tener en cuenta, entre otras, lo señalado por la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2002, según la cual:

“(...) si bien es verdad que pueden resultar indemnizables tanto los conceptos de lucro cesante como los del daño emergente (...) Olvida el recurrente que, como hemos dicho en Sentencia de 22 de enero 1997 , la prueba de las ganancias dejadas de obtener ha de ser rigurosa sin que puedan admitirse aquellas que sean dudosas y contingentes, lo que excluye los meros "sueños de ganancias" como hemos declarado en Sentencia de 15 de octubre de 1986 , ya que no cabe que a través del concepto de lucro cesante y del daño emergente se produzca un enriquecimiento injusto como declara la Sentencia de 10 de febrero de 1998”.

3.2.4.- Nexo causal entre la lesión antijurídica y la actuación administrativa.

Debe concurrir relación de causalidad entre la acción u omisión imputable a la Administración Pública y el hecho lesivo. Se deberá por tanto demostrar una conexión directa, inmediata y exclusiva entre la acción administrativa y el daño, sin intervención extraña que pudiera influir o alterar este nexo causal. Esta circunstancia sólo puede apreciarse caso por caso.

Al efecto de clarificar el nexo causal, la jurisprudencia ha establecido la «Teoría de la causalidad adecuada», es decir, «la causa necesariamente idónea para determinar el evento o resultado» (STS de 8 de mayo de 2006, que recoge la STS de 5 de diciembre de 1995.). Según esta teoría, es preciso acreditar la existencia de una adecuación objetiva entre el acto y la lesión, atendiendo a las circunstancias del caso, que sea la causa adecuada, eficiente o necesariamente idónea e, incluso, directa y exclusiva, sin intervención ajena para provocar el resultado por el que se reclama. A pesar de ello, en los supuestos de funcionamiento anormal de los servicios públicos, viene admitiendo la posibilidad de que se aprecie relación causa efecto mediante formas mediatas, indirectas y concurrentes. Esto supone superar la limitación que suponía excluir la

responsabilidad cuando en el proceso causal incidía el comportamiento del perjudicado o la intervención de un tercero. Bajo esta jurisprudencia, tal intervención deberá ser absolutamente determinante (STS de 12 de diciembre de 2006; STS de 14 de octubre de 2004; STS de 18 de julio de 2002).

La STS, Sala 3ª, de 6 de noviembre de 1998, (rec. 2346/1994), f.j. tercero, concreta las exigencias de la relación de causalidad en los siguientes términos:

“El concepto de relación causa a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, se resiste a ser definido apriorísticamente, con carácter general, puesto que cualquier acaecimiento lesivo se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal, reduciéndose el problema a fixar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para reducir el resultado final y la doctrina administrativa tratando de definir que sea relación causal a los efectos de apreciar la existencia, o no, de responsabilidad para las Administraciones Públicas, se inclina por la tesis de la causalidad adecuada que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso si el resultado se corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una " conditio sine qua non ", esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios”.

La ruptura del nexo causal se produciría, por otra parte, cuando los hechos causantes del daño comportan fuerza mayor o suponen un comportamiento doloso o de grave negligencia por la víctima del daño, también por la participación de terceros en su producción. En tal caso no sería posible dar curso a una reclamación de responsabilidad patrimonial.

En el caso que estamos estudiando, al tratarse de daños derivados de la aprobación de normas reglamentarias que suponen directamente la disminución de los caudales

disponibles, resulta claro el nexo causal entre la actividad administrativa (ejercicio de la potestad reglamentaria) y los daños causados (pérdida patrimonial derivada de la menor disponibilidad de caudales). La aprobación de dicha normativa constituye por tanto un hecho relevante para producir el resultado final, y dicho resultado lesivo es claramente esperable, puesto que la Administración conoce que tales decisiones supondrán una merma de caudales que perjudicarán a los usuarios del ATS. El detrimento patrimonial será consecuencia o efecto directo de la aplicación de dicha normativa, cuya ejecución es idónea para determinar dicho resultado. El nexo causal es verosímil y no se aprecia que la acción administrativa resulte inidónea, inadecuada o extraordinaria, en orden a la causación del daño. Se dan, en definitiva, todas las condiciones para que concurra el nexo causal.

No se aprecia, finalmente, la concurrencia de causas de ruptura del nexo causal, como la fuerza mayor o la intervención del propio afectado o de un tercero en la producción del daño, dada la naturaleza de la acción lesiva y del daño producido.

4.- Conclusiones.

PRIMERA. Los usuarios del ATS disponen de un derecho subjetivo de configuración legal a recibir caudales excedentarios del Tajo que debe protegerse.

Los usuarios del Trasvase ostentan un derecho subjetivo de configuración legal a recibir los caudales excedentarios de la cabecera del Tajo que estén disponibles conforme a la Regla de Explotación, situación que vienen disfrutando de manera continuada y efectiva desde un primer momento, bien es verdad que por debajo de las expectativas y previsiones iniciales.

En la situación jurídica actual, los usuarios del Trasvase ostentan un derecho subjetivo *ope legis*, de carácter reglado, en los niveles 1 y 2 de la Regla de Explotación. El nivel 4 (reserva) se corresponde con aguas no trasvasables, por lo que el usuario carece de derecho alguno a recibir caudales, aspecto también reglado. Finalmente, en el nivel 3, la integración del derecho del usuario del Trasvase dependerá de decisiones discrecionales, en aplicación de la Regla de Explotación; decisiones que, eso sí, habrán de ser debidamente motivadas.

Este derecho debe protegerse y no desvirtuarse de manera indirecta mediante medidas de rango reglamentario que puedan suponer el vaciamiento del contenido y eficacia de la legislación reguladora del ATS que recoge tales derechos.

La planificación del Tajo no puede suponer una derogación implícita o indirecta, siquiera parcial, de las normas de rango legal que configuran el Trasvase, puesto que lo anterior supondría la infracción del principio de legalidad y la previsible anulación de las mismas. Si por ejemplo, se elevan los caudales ecológicos hasta

tal punto que resulta inviable la producción de las situaciones previstas en los niveles 1 y 2 de la Regla (niveles reglados), podría considerarse que por vía reglamentaria se hace imposible alcanzar los objetivos previstos por la legislación de 2013-2015, suponiendo lo anterior una infracción del principio de legalidad.

SEGUNDA. Requisitos generadores de responsabilidad patrimonial.

1.- Actuación administrativa.

La responsabilidad patrimonial requiere, en primer término, que el daño se derive de la prestación normal o anormal de un servicio público, entendido en sentido amplio, lo que incluye la aprobación de reglamentos cuya aplicación pueda generar daños. La responsabilidad patrimonial podría declararse al margen de si el Reglamento es legal o nulo de pleno derecho, aunque en este segundo supuesto la pretensión resultaría más viable. Aun así, debe advertirse que la mera anulación de la disposición causante del daño no es suficiente para una declaración de responsabilidad patrimonial, puesto que habría que analizar lo que señale el Tribunal en su Sentencia, acerca de la racionalidad o razonabilidad de la interpretación de la legalidad adoptada por la Administración cuando aprobó el reglamento anulado.

En el caso analizado, el daño sería originado por la aprobación del Real Decreto 638/2021, de 27 de julio (Regla de Explotación) y la previsible aprobación del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación del Tajo (2022-2027) (incremento de caudales ecológicos).

En cuanto estas normas puedan generar perjuicios cuantificables en los derechos de los usuarios del Trasvase, se daría esta condición previa para el planteamiento de una pretensión de responsabilidad patrimonial, con independencia de la validez o anulación de dichas disposiciones. Deberán concurrir, eso sí, el resto de condiciones que se relacionan a continuación.

2.- Lesión antijurídica derivada de la actuación administrativa.

La lesión o el daño antijurídico debe afectar a un derecho subjetivo. En este caso, hemos constatado la existencia de un derecho subjetivo de configuración legal de los usuarios del ATS a recibir caudales del Trasvase en función de los criterios legales y reglamentarios que resulten de aplicación, sin que tales criterios, establecidos en normas reglamentarias, puedan resultar tan onerosos que hagan imposible o inviable el cumplimiento de los objetivos que prevé la legislación del Trasvase.

Dadas las circunstancias, se podría considerar que la lesión derivada de las medidas normativas que provocarán la reducción de los caudales trasvasables es antijurídica, siempre que las limitaciones impuestas a las cesiones (regla de explotación o caudales ecológicos) puedan reputarse arbitrarias por no estar debidamente justificadas y resultar irracionales, irrazonables, desproporcionadas, materialmente injustas e inadecuadas, y contrarias al principio de igualdad, solidaridad.

Para demostrar la antijuridicidad de la lesión sería fundamental, por otra parte, probar la vulneración del principio de seguridad jurídica en su vertiente relacionada con la confianza legítima, por cuanto los usuarios del Trasvase realizaron inversiones para poner en marcha sus explotaciones agrarias, así como su modernización, precisamente sobre la base de la confianza que legítimamente le ofrecía la normativa reguladora del ATS de una estabilidad, continuidad y rentabilidad razonable.

También contribuiría a demostrar la antijuridicidad de la lesión la vulneración del principio de seguridad jurídica en su vertiente relacionada con la interdicción de la retroactividad de las disposiciones sancionadoras o restrictivas, teniendo en cuenta que estamos ante unas normas de rango reglamentario (regla de explotación y plan de cuenca) que suponen una aplicación retroactiva de grado máximo de una serie de medidas de carácter restrictivo o limitativo de derechos subjetivos adquiridos. En este sentido, cabe recordar que los reglamentos, a diferencia de las Leyes, tienen un campo muy limitado en cuanto a la aplicación de medidas restrictivas de carácter retroactivo.

3.- Daño actual, efectivo, individualizable y evaluable económicamente

La reclamación patrimonial podrá incluir los daños emergentes (gastos, inversiones, etc, ya realizados al amparo de la normativa anterior) y el lucro cesante (previsiones efectivas, no meras expectativas). El daño es indemnizable cuando pone en cuestión la rentabilidad razonable de las explotaciones agrarias, impidiendo o condicionando gravemente su continuidad. No es indemnizable,

sin embargo, el daño hipotético, las meras especulaciones o simples expectativas.

El daño individualizable significa que la lesión debe afectar a ciudadanos individuales o grupos determinados, no a la sociedad en general, cuestión que lógicamente se cumple en este caso, ya que estamos ante medidas normativas que, bajo el pretexto de obtener un fin público general, como puede ser la protección ambiental, o de los derechos o expectativas de municipios ribereños, o en general de la cuenca cedente, suponen una afectación singular a los derechos de los usuarios del ATS. Se produce por tanto una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas.

El daño ha de ser evaluable, por lo que las reclamaciones deberán acompañarse de una justificación concreta de los daños emergentes y lucros cesantes, a ser posible, mejor, con el apoyo en informes técnicos. Podrá incluirse:

- a.- El coste de los proyectos.
- b.- Tasas pagadas
- c.- Materiales adquiridos para las obras realizadas
- d.- Costes financieros.
- e.- Otros (lucro cesante).

4.- Nexo causal.

En este caso se aprecia con claridad que la lesión se deriva de una acción (normativa) de la Administración pública, sin que concurran causas de exclusión de la responsabilidad por ruptura del nexo causal (fuerza mayor, caso fortuito, participación del propio usuario o de terceros en la causación del daño).

La aprobación de dicha normativa constituye un hecho relevante para producir el resultado final, y dicho resultado lesivo es claramente esperable, puesto que la Administración conoce que tales decisiones supondrán una merma de caudales que perjudicarán a los usuarios del ATS. El detrimento patrimonial será consecuencia o efecto directo de la aplicación de dicha normativa, cuya ejecución es idónea para determinar dicho resultado. El nexo causal es verosímil y no se aprecia que la acción administrativa resulte inidónea, inadecuada o extraordinaria, en orden a la causación del daño.

TERCERA. Consideraciones finales.

A modo de conclusión general, debe reconocerse a los usuarios del trasvase (de manera individualizada o a lo sumo colectiva, a través de las Comunidades de Regantes en las que están integrados), el **derecho a solicitar el reconocimiento de responsabilidad patrimonial** si la reducción de caudales disponibles, que deberá acreditarse como resultado de la aplicación de las disposiciones analizadas (Nueva Regla de Explotación y Plan hidrológico del Tajo -caudal ecológico), les supone un **perjuicio real, efectivo, individualizable y cuantificable** en su patrimonio, incluyendo tanto el daño emergente como el lucro cesante.

Las reclamaciones deberán ir acompañadas de los informes técnicos que acrediten la producción de la lesión y la cuantificación de los perjuicios irrogados.

La viabilidad de la pretensión indemnizatoria presenta algunos **condicionantes estratégicos** que deben tenerse en cuenta:

- El derecho lesionado del que son titulares los usuarios del ATS depende en su concreción de decisiones de contenido discrecional (conformación y aplicación de la Regla de Explotación y definición concreta de los caudales ecológicos en la planificación hidrológica). De ahí la **importancia de impugnar judicialmente las disposiciones causantes de la reducción de las aportaciones para lograr su anulación** tratando de demostrar que tales **disposiciones resultan arbitrarias**; en tal caso, se podrían reclamar los daños producidos mientras estuvieron vigentes.
- No obstante, es necesario recordar que, **incluso si se lograra la anulación de dichas disposiciones, el reconocimiento de las indemnizaciones no sería automático**, siendo posible que quedaran anuladas sin compensación alguna si el Tribunal considera que pese a su nulidad la Administración hizo una interpretación racional o razonable del ordenamiento, en el legítimo ejercicio de su potestad discrecional (algo común, por ejemplo, en las anulaciones por motivos formales, aunque también se da en anulaciones por razones de fondo). En otro caso, cualquier anulación de actos o disposiciones generaría automáticamente responsabilidad patrimonial, lo que no ocurre. De ahí la importancia de **acreditar la falta de adecuación, racionalidad y razonabilidad de la interpretación realizada por la Administración con motivo de la aprobación de tales disposiciones**.
- La posibilidad de reclamar indemnizaciones **si no se obtiene la anulación previa de las disposiciones** controvertidas no está prohibida por la legislación o la jurisprudencia, pero **se considera difícil su**

estimación teniendo en cuenta que estamos ante disposiciones de contenido discrecional, que en ese caso ni siquiera habrían sido puestas en cuestión por los Tribunales.

5.- Bibliografía.

BERMEJO VERA, José (dir) (1998). Derecho Administrativo. Parte especial. Civitas, Madrid, 3ª ed.

COSCULLUELA MONTANER, Luis (2016) Manual de Derecho Administrativo, Civitas, Madrid.

DIEZ PICAZO, Luis (1982) "La doctrina del precedente administrativo", RAP, nº 98, pp. 7-46.

FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael (2020) "La responsabilidad patrimonial derivada del acto administrativo", RAP, nº 213, pp. 49-67.

VV.AA. La ordenación jurídica del Trasvase Tajo-Segura. Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 1ª ed., 2008.

FANLO LORAS, Antonio (2008) "El Trasvase Tajo-Segura y su instrumentación jurídica", Civitas, Madrid.

GARCIA MACHO, Ricardo. (1987) "Contenido y límites del principio de la confianza legítima: Estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia". Revista Española de Derecho Administrativo, nº. 56.

LEONARDO ZORRILLA, Luis Alberto (2018) "La responsabilidad patrimonial de la administración como resultado de la anulación de un acto administrativo (a propósito de la STS, Sala 3ª, de 17 de febrero de 2015, Rec. 2335/2012)", Revista General de Derecho Administrativo, nº 47.

MENDENDEZ REXACH, Antonio (2007) "Transferencias de recursos hidráulicos", en: EMBID IRUJO, Antonio (Ed). Diccionario de Derecho de Aguas, Iustel, Madrid.

MUÑOZ MACHADO, Santiago (2015). Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público General. Tomo VII. El reglamento. BOE, Madrid.

LOPEZ MENUDO, Francisco (2002) "El principio de irretroactividad. Tres cuestiones claves", documentación administrativa, nº 263-264.

SECCIÓN SEGUNDA: VALORACIÓN PATRIMONIAL

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. TARIFA MCT. MODIFICACIONES ÚLTIMOS 15 AÑOS

TABLA 2. SUPERFICIES QUE UTILIZAN RECURSOS DEL ATS

TABLA 3. VOLÚMENES TRASVASADOS POR EL ATS Y DESTINO (1978-2021)

TABLA 4. SUPERFICIES DE CULTIVO “A ELIMINAR” POR FALTA DE RECURSOS ATS

TABLA 5. VALOR POR HECTÁREA DE LOS DIFERENTES CULTIVOS SEGÚN SU UBICACIÓN

TABLA 6. VALORACIÓN PATRIMONIAL DE LAS SUPERFICIES DEL SCRATS. IMPORTE DE LA PÉRDIDA PATRIMONIAL POR ZONA REGABLE

TABLA 7. VALORACIÓN DEL LUCRO CESANTE. IMPORTE POR ZONA REGABLE

TABLA 8. RESUMEN VALORACIÓN PATRIMONIAL

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. EVOLUCIÓN RECURSOS HÍDRICOS EMPLEADOS POR LA MANCOMUNIDAD DE LOS CANALES DEL TAIBILLA (1945-2019)

FIGURA 2. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL TRASVASE TAJO-SEGURA AL SISTEMA DE SUMINISTRO DE LA MCT. (SERIE HISTÓRICA 1977-2019)

FIGURA 3. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS PROCEDENTES DE LA DESALINIZACIÓN DE AGUA MARINA AL SISTEMA DE SUMINISTRO DE LA MCT. (SERIE HISTÓRICA 1977-2019)

1.- Introducción

Desde 1979 se encuentra en funcionamiento el Acueducto Tajo-Segura (ATS). Sus antecedentes conceptuales se remontan a más de un siglo, planteándose por primera vez, dentro de la planificación de infraestructuras⁷, en 1933 la posibilidad de llevarse a cabo como instrumento corrector del déficit hídrico del sureste peninsular.

A la promulgación del Anteproyecto General de Aprovechamiento Conjunto de los Recursos Hidráulicos del Centro y del Sureste de España, en el año 1968, comenzaron las obras de esta infraestructura que terminarían 10 años más tarde.

Para su explotación, en el año 1971 se publicó la Ley del Aprovechamiento Conjunto Tajo-Segura, en donde se determinaba la existencia de unos excedentes en torno a 1.000 hectómetros cúbicos en la cabecera del Tajo, trasvasables a la cuenca del río Segura⁸.

Desde hace más de cuatro décadas el ATS viene prestando servicios del agua al sureste peninsular aportando caudales y permitiendo una disponibilidad de recursos hídricos para el desarrollo de actividades económicas. Esta disponibilidad de agua ha permitido un crecimiento y desarrollo económico importante. Como consecuencia de esta disponibilidad de recursos, se ha conformado un importante patrimonio compuesto de elementos de lo más variado vinculados con las actividades que se desarrollan con el uso y consumo de agua.

En los últimos meses se han producido tres propuestas de medidas que afectan de manera significativa a la disponibilidad de agua en los embalses de cabecera para trasvasar al sureste peninsular.

La primera medida es un cambio en las reglas de explotación del Trasvase, a raíz de la Nota Técnica elaborada por el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) de junio de 2020⁹.

La segunda medida es consecuencia del Borrador del Plan Hidrológico de la Demarcación del Tajo (PHT), que establece un desvío de 50 hectómetros cúbicos al año para el abastecimiento de treinta municipios de las provincias de Cuenca, Albacete, Ciudad Real y Toledo (Conducción Llanura Manchega¹⁰).

⁷ Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933.

⁸ Se estableció que el régimen de explotación se implantaría en dos fases, una primera con unos volúmenes de trasvase en torno a los 600 hectómetros cúbicos, y posteriormente se alcanzarían los 1.000 hectómetros cúbicos.

⁹ NOTA TÉCNICA SOBRE LA PROPUESTA DE ACTUALIZACIÓN PARCIAL DE LA REGLA DE EXPLOTACIÓN DEL TRASVASE TAJO-SEGURA. (CEDEX, Junio 2020).

<https://www.senado.es/web/expedientappendixblobservelet?legis=14&id1=52567&id2=1>.

¹⁰ https://www.miteco.gob.es/es/agua/planes-y-estrategias/informes-de-viabilidad-de-obras-hidraulicas/llanuramanchegaf_tcm30-82264.pdf.

Por último, y más reciente, la última versión del Borrador del PHT incluye la formulación de nuevos caudales ecológicos¹¹, que suponen un incremento de caudales para el río en detrimento del Trasvase.

La suma de todas estas acciones puede producir una disminución de caudales transferibles para el ATS de 166,57 hm³/año a partir de 2027. Esto supone la llegada de unos volúmenes de 90 hectómetros cúbicos para el abastecimiento urbano en lugar de los 110 hectómetros cúbicos de media anuales que se han venido produciendo en estas cuatro décadas. Para el regadío la situación es mucho peor. Frente a unos volúmenes medios anuales trasvasados de unos 208,09 hectómetros cúbicos, se estima que quedarían unos 73,430 hectómetros cúbicos disponibles.

La pérdida de volúmenes anuales se calcula en 20 hectómetros cúbicos para los servicios de abastecimiento urbano, y de unos 135 hectómetros cúbicos para los servicios de regadío. Esto representa una reducción media anual de unos $\frac{3}{4}$ sobre los actuales volúmenes de agua transferidos a través del ATS.

Esta pérdida de agua para los diferentes usos traerá consigo unas consecuencias económicas considerables y una pérdida de valor de los activos destinados a estos usos que no es pequeña.

Estas consecuencias económicas sobre los titulares de las explotaciones pueden venir de la mano de dos vías. De una parte, se pierde el valor de un activo económico como es la superficie destinada a la producción en régimen de regadío. Esta superficie deja de producir y se ha de transformar en improductiva o, en el mejor de los casos, en cultivos de secano.

La segunda aproximación a la pérdida económica causada por las medidas, deriva del lucro cesante que sufren los titulares de las explotaciones al reducirse o eliminarse de forma total o parcial sus rentas derivadas de las explotaciones de regadío.

En el caso de los servicios de abastecimiento a poblaciones, la reducción traerá consigo una sustitución de caudales del ATS por recursos de origen desalinizados más costosos. La diferencia de coste entre ambos recursos supondrá un incremento de la tarifa de los servicios que deberá correr a cargo de los usuarios de estos servicios.

¹¹ http://www.chtajo.es/LaCuenca/Planes/PlanHidrologico/Planif_2021-2027/Paginas/BorradorPHT_2021-2027.aspx.

2.- Servicios afectados

Para los usos de abastecimiento, la reducción de 20 hectómetros cúbicos representa una pérdida del 18% del volumen de agua anual que se suministra a través del ATS. Esta merma en los volúmenes tiene que cubrirse con agua de otros orígenes para satisfacer las demandas de la población.

Para los usos de regadío, el agua trasvasada representa, en términos medios, aproximadamente el 28% del volumen utilizado en las distintas comunidades de regantes que utilizan este recurso. Este nivel es desigual ya que puede suponer entre el 10% y el 85% dependiendo de la comunidad de regantes que consideremos. Dada la participación de los recursos derivados por el ATS sobre los recursos totales empleados en las explotaciones, esta cifra supone una disminución de aproximadamente el 18% sobre los recursos totales destinados al regadío. Magnitud muy similar al caso de los servicios de abastecimiento.

2.1.- Servicios de abastecimiento

La Mancomunidad de los Canales del Taibilla (MCT) es un organismo autónomo adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica, que gestiona los servicios de abastecimiento urbano en alta para el sureste peninsular, atendiendo a las demanda de agua para uso urbano de municipios situados en las provincias de Albacete, Alicante y Murcia.

De acuerdo con la Memoria de la MCT del ejercicio 2019¹², *“La MCT fue creada en 1927 con el objetivo de traer las aguas del río Taibilla a la Base Naval de Cartagena y suministrar agua potable, en un primer momento, a las poblaciones de Murcia, Cartagena y Orihuela. Actualmente tiene encomendada la prestación del esencial servicio público de abastecimiento de agua potable en red primaria (captación, tratamiento, conducción y almacenamiento en depósitos de reserva) a 80 municipios, así como a diversas establecimientos oficiales y otras entidades estatales”*.

En 2019 suministró un total de 193.355.274 metros cúbicos de agua a los 80 municipios que forman su red de suministro en alta. Desde principios de siglo, los recursos disponibles del río Taibilla, los trasvases a través del ATS y otros recursos propios (extraordinarios para situaciones de emergencia), son insuficientes para atender la demanda de agua de la región. Es por ello, que se pusieron en marcha una serie de inversiones para poder aprovisionarse de agua a través de la desalinización. Actualmente, tiene acceso a los recursos hídricos de las plantas desalinizadoras de Alicante I y II y San Pedro del Pinatar I y II, Águilas, Valdelentisco y Torrevieja.

En los últimos años la dependencia de los recursos procedentes de las plantas desalinizadoras ha cobrado una importancia vital dentro del *mix* de recursos hídricos empleados, tal y como puede apreciarse en la figura siguiente.

12

<https://www.mct.es/documents/74411/74817/MEMORIA+LA+GESTION+DEL+SERVICIO+2019.pdf/21357985-6693-4940-8d96-ceb6d6647901>.

Evolución recursos hídricos empleados por la Mancomunidad de los Canales del Taibilla (1945-2019)



Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020), Mancomunidad de los Canales del Taibilla - La Gestión del Servicio 2019. Cifras en hectómetros cúbicos.

Los recursos procedentes del río Taibilla representan alrededor del 20%-30% de los recursos totales disponibles en las dos últimas décadas. Habiendo suministrado un máximo de 73 hectómetros cúbicos (2013) y un mínimo de 37 hectómetros cúbicos (2006 y 2008).

Los recursos procedentes del ATS son la parte más importante del volumen de recursos que gestiona la MCT. Representa aproximadamente el 44% del total de recursos disponibles, pero con una gran variabilidad. El máximo volumen trasvasado se corresponde con unos 145 hectómetros cúbicos (2000), mientras que el volumen mínimo que llegaron hasta las conducciones de la MCT ascendió a 36 hectómetros cúbicos (2017).

Históricamente, el volumen medio trasvasado desde el año 1980, con destino para el suministro de agua para los abastecimientos del sureste peninsular, es de unos 123,54 hectómetros cúbicos anuales. Esta cifra representa el 77% sobre las dotaciones máximas para estos usos.

Esta variabilidad e insuficiencia de los recursos del ATS para atender las demandas de abastecimiento a poblaciones, ha determinado la búsqueda de nuevas fuentes alternativas de agua basadas en los procesos de desalinización a través de Instalaciones Desalinizadoras de Agua de procedencia Marina (IDAM).

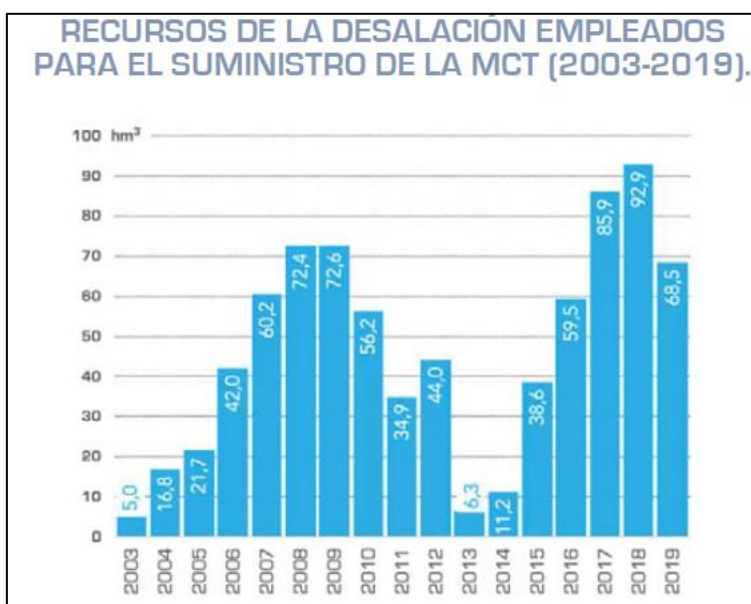
Evolución de los recursos del Trasvase Tajo-Segura al sistema de suministro de la MCT. (Serie histórica 1977-2019)



Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020), Mancomunidad de los Canales del Taibilla - La Gestión del Servicio 2019. Cifras en hectómetros cúbicos.

Los recursos procedentes de las plantas IDAM disponibles viene a representar, con un volumen medio anual de unos 51 hectómetros cúbicos en los últimos 15 años, esto es aproximadamente un 25% del total de los recursos hídricos empleados anualmente por la MCT.

Evolución de los recursos procedentes de la desalinización de agua marina al sistema de suministro de la MCT. (Serie histórica 1977-2019)



Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020), Mancomunidad de los Canales del Taibilla - La Gestión del Servicio 2019. Cifras en hectómetros cúbicos.

La MCT utiliza los recursos de las plantas IDMA en términos de producción marginal, es decir, al ser los más costosos los utiliza para cubrir la última parte de su producción para satisfacer las necesidades de agua de las poblaciones a las que sirve. De esta forma, puede aprovechar aquellos años de fuertes precipitaciones y abundancia de recursos de origen natural, no recurriendo al uso de recursos de origen en la desalinización, mientras que, en los años hidrológicos con restricciones de recursos naturales, utiliza la capacidad productiva de sus plantas IDAM para cubrir la demanda. Esto explica la poca utilización de estos recursos durante 2013 y 2014, años hidrológicos muy húmedos, frente al ejercicio de 2018, que fue calificado como seco.

La necesidad de recurrir al agua desalinizada ha traído consigo un incremento de las tarifas aplicadas por la MCT a los suministros en alta de un 90% en los últimos años, habiéndose producido unas 6 modificaciones de la tarifa, pasando de una tarifa de unos 0,3659 euros por metro cúbico en 2006, a una tarifa en la actualidad de 0,695 euros por metro cúbico, a partir del año 2014, último ejercicio de revisión.

Tabla 4. Tarifa MCT. Modificaciones últimos 15 años

	2006	2007	2009	2010	2013	2014
Tarifa MCT (Sin IVA)	0,3659	0,4326	0,5446	0,5874	0,6433	0,6950

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la MCT. Cifras en euros por metro cúbico.

La pérdida de unos 20 hectómetros cúbicos de recursos del ATS deberá ser sustituida por recursos generados por IDAMs. El coste de estos recursos presenta una cierta incertidumbre al estar muy condicionado por los costes energéticos debido al elevado consumo de energía de estas instalaciones.

Esta sustitución provocará un desequilibrio en las cuentas del organismo, salvo que se produzca un incremento en la tarifa aplicada a los servicios en alta suministrados por la MCT.

2.2.- Servicios de suministro a regadíos

En caso del sector agrario (regadío), se vería más afectado que el sector de abastecimiento por varios motivos. En primer término, los volúmenes concesionales destinados al mismo son cuantitativamente más importantes frente al sector de abastecimiento urbano. En segundo lugar, existen ciertos condicionantes en la estructura de consumos y tipologías de cultivos que inciden sobre la capacidad productiva de los mismos y, por tanto, en su valoración patrimonial. Por último, la posibilidad de sustituir los volúmenes de recursos de origen en el Trasvase por recursos desalinizados es mucho menor que en el caso de los abastecimientos, dado el elevado coste de esta fuente de recursos y, en la mayor parte de los casos, el alejamiento de los centros de consumo y aplicación desde el origen o la fuente de producción.

2.3.- Superficies

Existen unas pequeñas divergencias, según la fuente de procedencia de la información, acerca de la superficie de cultivos de regadío afectada por los recursos del ATS. De acuerdo a la información procedente de la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS), se calcula un total de 152.270 hectáreas de superficie bruta¹³ dentro de las distintas zonas de riego del Trasvase. El Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura (SCRATS) calcula un total de 174.848 hectáreas de superficie bruta.

Hay que tener en cuenta que la CHS no incluye unas 21.500 hectáreas de la provincia de Almería, correspondientes a cuatro comunidades de regantes, que si incluye el SCRATS entre la superficie afectada por recursos del ATS. De ahí la diferencia entre ambas magnitudes.

Tabla 5. Superficies que utilizan recursos del ATS

ZONAS REGABLES ATS	Comunidad de Regantes	Superficie	Recursos ATS	m³/h a
Vega Alta y Media (Zona 1)	Comunidad de regantes del trasvase Tajo-Segura comarca de Calasparra-Cieza	4.479	13.488.800	3.012
Vega Alta y Media (Zona 2)	Comunidad de Regantes del Sector A) de la Zona II de las Vegas Alta y Media del Segura, de Abarán	1.732	2.272.000	1.312
	Comunidad de Regantes de la Zona II de Riego de las Vegas Alta y Media del Segura (Blanca)	2.500	5.728.000	2.291
Vega Alta y Media (Zona 3)	Comunidad de Regantes de Campotejar	3.815	9.040.200	2.370
Vega Alta y Media (Zona 4)	Comunidad de Regantes "Del Azarbe del Merancho"	1.785	2.836.000	1.589
	Comunidad de Regantes "El Porvenir"	1.866	7.100.000	3.805
	Comunidad de Regantes " La Isla de la Matanza"	395	2.285.312	5.786
	Comunidad de Regantes " La Santa Cruz"	1.071	6.000.000	5.602
	Comunidad de Regantes " Rambla Salada"	470	2.488.000	5.294

¹³ Por superficie "bruta" se entiende toda aquella superficie con dotación de riego, y por tanto con derechos de riego.

VALORACIÓN JURÍDICA Y PATRIMONIAL DE LAS MEDIDAS RELATIVAS AL CAUDAL ECOLÓGICO Y EXPLOTACIÓN DE EMBALSES DEL TRASVASE TAJO-SEGURA EN EL TERCER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

	Comunidad de Regantes " San Victor"	1.038	2.780.000	2.678
	Comunidad de Regantes "Los Ángeles del Siscar"	293	1.464.000	5.000
Vega Alta y Media (Zona 5)	Comunidad de Regantes "El Acueducto"	535	2.210.000	4.131
	Comunidad de Regantes Zona V Sectores I y II	3.830	7.307.688	1.908
Total Vega Alta y Media		23.809	65.000.000	2.730
Mula y Yéchar	Comunidad de Regantes Heredamiento Aguas de La Puebla de Mula	280	143.000	511
	Comunidad de Regantes "La Purísima de Yéchar"	802	4.000.000	4.988
	Comunidad de Regantes Pantano de la Cierva	1.947	2.717.000	1.395
	Comunidad de Regantes de Pliego	228	1.140.000	5.000
Total Mula y Comarca		3.257	8.000.000	2.456
Lorca y Valle del Guadalentín	Comunidad de Regantes Comunidad de Regantes de Alhama de Murcia	5.096	10.372.000	2.035
	Comunidad de Regantes de Aguas del Trasvase Tajo-Segura de Librilla	3.509	6.854.000	1.953
	Comunidad de Regantes de Lorca	12.190	29.060.000	2.384
	Comunidad de Regantes Tajo-Segura de Totana	6.500	12.553.000	1.931
	Comunidad de Regantes "Trasvase Tajo-Segura de Sangonera la Seca"	5.074	6.161.000	1.214
Total Lorca y V. Gualdalentín		32.369	65.000.000	2.008
Campo Cartagena	Comunidad de Regantes del Campo de Cartagena	32.800	122.000.000	3.720
Total Campo de Cartagena		32.800	122.000.000	3.720
Riegos de Levante M.I.	Comunidad General de Regantes Riegos de Levante, Margen Izquierda del Segura	29.030	77.512.272	2.670

VALORACIÓN JURÍDICA Y PATRIMONIAL DE LAS MEDIDAS RELATIVAS AL CAUDAL ECOLÓGICO Y EXPLOTACIÓN DE EMBALSES DEL TRASVASE TAJO-SEGURA EN EL TERCER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

	Comunidad de Regantes de Albaterra	2.927	7.815.324	2.670
	Comunidad de Regantes de Nuestra Señora del Perpetuo Socorro	668	1.709.400	2.560
	Comunidad de Regantes Murada Norte	1.628	2.001.700	1.230
	Comunidad de Regantes Las Majadas	207	767.010	3.700
	Comunidad de Regantes Lo Marqués	156	485.366	3.121
	Comunidad de Regantes "El Carmen"	155	571.739	3.700
	Comunidad de Regantes El Mojón	313	1.156.641	3.700
	T.D. José Soto	18	66.600	3.700
	T.D. La Baronesa	304	1.115.254	3.663
	T.D. Lo Belmonte	180	666.925	3.700
	Comunidad de Regantes Manchón Candela	33	111.000	3.415
	Comunidad de Regantes Lo Reche	398	1.473.892	3.700
	T.D. Hnos. Martínez	158	555.777	3.526
	Grupo de Regantes Las Cuevas 1-2	578	1.491.100	2.580
	TOTAL Riegos del Levante M.I.	36.752	97.500.000	2.653
Zona de la Pedrera	Comunidad de Regantes Agrícolas Villamartín	88	110.200	1.252
	Comunidad de Regantes El Barranco de Hurchillo	190	239.250	1.259
	Comunidad de Regantes Campo Salinas	1.691	2.122.800	1.255
	Comunidad de Regantes la Estafeta	44	55.100	1.252
	Comunidad de Regantes Fuensanta de Jacarilla	802	1.007.750	1.257
	Comunidad de Regantes Las Cañadas	120	150.800	1.257
	Comunidad de Regantes Las Dehesas	776	961.350	1.239
	Comunidad de Regantes Margen Derecha Pilar de la Horadada	2.088	2.621.600	1.256

VALORACIÓN JURÍDICA Y PATRIMONIAL DE LAS MEDIDAS RELATIVAS AL CAUDAL ECOLÓGICO Y EXPLOTACIÓN DE EMBALSES DEL TRASVASE TAJO-SEGURA EN EL TERCER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

	Comunidad de Regantes Río Nacimiento	500	627.850	1.256
	Comunidad de Regantes San Joaquín	382	479.950	1.256
	Comunidad de Regantes San Miguelse Salinas	1.539	1.922.700	1.249
	Comunidad de Regantes San Onofre y Torremendo	1.366	1.715.350	1.256
	Comunidad de Regantes Santo Domingo	1.813	2.276.500	1.256
	Comunidad de Regantes Mengoloma	166	208.800	1.258
	TOTAL Riegos La Pedrera	11.565	14.500.000	1.254
Riegos de Levante M.D.	Comunidad de Regantes Riegos de Levante Margen Derecha del Río Segura	3.993	5.500.000	1.377
Saladares de Alicante	C.R. San Isidro y Realengo	1.500	7.500.000	5.000
Total Alicante		53.810	125.000.000	2.323
Valle del Almanzora (Almería)	Comunidad de Regantes El Saltador	2.573	7.000.000	2.721
	Comunidad de Regantes de Pulpí	7.000	400.000	57
	Comunidad de Regantes Los Guiraos-Guazamara	3.500	100.000	29
	Comunidad de Regantes Sierra de Enmedio	800	100.000	125
	Comunidad de Regantes Bajo Almanzora	10.194	400.000	39
	Comunidad de Regantes Sindicato de Riegos de Cuevas de Almanzora	4.400	5.320.000	1.209
	Comunidad de Regantes de Vera	336	1.680.000	5.000
Total Valle del Almanzora		28.803	15.000.000	521
TOTAL SCRATS		174.848	400.000.000	2.288

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SCRATS. Cifras de superficie en hectáreas y resto en metros cúbicos.

Los derechos del trasvase representan aproximadamente entre un 42% y un 46% del total de derechos de riego disponibles para el total de las superficies de riego. Ahora

bien, no afecta de la misma manera a todas las comunidades de regantes. Para algunas comunidades de regantes apenas representa un complemento para cubrir sus necesidades de riego. Sin embargo, para otras comunidades de regantes los recursos del ATS suponen más del 90% del total de sus dotaciones.

2.3.1.- Volúmenes de agua trasvasados y necesidades cubiertas por el ATS

Los volúmenes de agua trasvasados para dar servicios de agua para regadío en el sureste peninsular han tenido una variabilidad considerable a lo largo de los 41 años que lleva en servicio el ATS.

El máximo anual trasvasado para uso en regadío se correspondió con el año hidrológico 2000/2001 con 444,5 hectómetros cúbicos, mientras que el mínimo trasvasado, aparte de los 2 primeros años hidrológicos, se correspondió con el año hidrológico de 1982/1983 con sólo 37,4 hectómetros cúbicos. El trasvase medio se ha calculado en unos 208,09 hectómetros cúbicos.

Tabla 6. Volúmenes trasvasados por el ATS y destino (1978-2021)

AÑO HIDROLÓGICO	ABAST. TAIBILLA	ABAST. ALMERÍA	TOTAL ABASTEC.	RIEGO	TOTAL(Hm³)
1978/79	22,01		22,01	41,14	63,15
1979/80	10,25		10,25	25,75	36,00
1980/81	88,44		88,44	164,62	253,06
1981/82	137,82		137,82	207,18	345,00
1982/83	56,86		56,86	37,24	94,10
1983/84	70,15		70,15	71,03	141,18
1984/85	117,95		117,95	231,85	349,80
1985/86	119,21		119,21	233,79	353,00
1986/87	143		143	207	350,00
1987/88	138,4		138,4	261,6	400,00
1988/89	141,3		141,3	208,7	350,00
1989/90	124,39		124,39	125,62	250,01
1990/91	122		122	178	300,00
1991/92	139		139	108	247,00
1992/93	135		135	50	185,00
1993/94	135		135	115	250,00
1994/95	136,57		136,57	55	191,57
1995/96	129,77		129,77	213	342,77
1996/97	132	8	140	325	465,00
1997/98	130	-	130	317	447,00
1998/99	145	9	154	392	546,00
1999/00	145	10	155	416	571,00
2000/01	145,5	10	155,5	444,5	600,00

VALORACIÓN JURÍDICA Y PATRIMONIAL DE LAS MEDIDAS RELATIVAS AL CAUDAL ECOLÓGICO Y EXPLOTACIÓN DE EMBALSES DEL TRASVASE TAJO-SEGURA EN EL TERCER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

2001/02	145,5	10	155,5	361	516,50
2002/03	145,5	10	155,5	333,5	489,00
2003/04	145,5	10	155,5	361,5	517,00
2004/05	145,5	9	154,5	268	422,50
2005/06	138,85	9,65	148,5	69,05	217,55
2006/07	145,5	10	155,5	62,05	217,55
2007/08	145,199	10	155,199	91,45	246,65
2008/09	106,6	10	116,6	159,55	276,15
2009/10	98,1	9,1	107,2	184,35	291,55
2010/11	113,552	9,942	123,494	254,507	378,00
2011/12	118,55	7,5	126,05	291,138	417,19
2012/13	127,65	6,99	134,64	249,323	383,96
2013/14	112,9	10	122,9	363,1	486,00
2014/15	91,353	4,647	96	183	279,00
2015/16	77,903	3,131	81,034	106,966	188,00
2016/17	57,336	2,644	59,98	82,5	142,48
2017/18	48,102	2,898	51	123	174,00
2018/19	94,504	5,496	100	213,6	313,60
2019/20	89,037	5,463	94,5	200,1	294,60
2020/21 (*)	96,901	5,099	102	212	314,00
Media anual(**)	118,94	4,60	123,54	208,09	331,63

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CHS. Cifras de hectómetros cúbicos.
 (*) Los volúmenes que se muestran para este Año Hidrológico son los aprobados a fecha 01/09/2021. (**) Desde 1980/81.

Para una dotación media de unos 5.000-5.500 metros cúbicos por hectárea, la superficie afectada por el ATS precisa un total de unos 874-962 hectómetros cúbicos. Teniendo en cuenta la concesión de 400 hectómetros cúbicos de volumen máximo transferible para usos en regadío, el ATS permitiría cubrir entre un 42% y un 46% de todas las necesidades de los cultivos.

El volumen medio trasvasado desde el inicio de la explotación del ATS representa aproximadamente entre un 22% y un 24% del total necesario. Se precisa un volumen de unos 666-754 hectómetros cúbicos de agua adicionales para satisfacer las necesidades hídricas de los cultivos. Estas necesidades son cubiertas por recursos de todo tipo de origen (subterráneo, aguas regeneradas procedentes de depuración, aguas desalinizadas y recursos propios superficiales).

No obstante, no es posible satisfacer todas las necesidades de los cultivos, por lo que se produce una amplia rotación de las parcelas, o se producen situaciones de riego deficitario en algunos cultivos.

2.3.2.- Efectos de las medidas sobre los volúmenes de agua disponibles del ATS

Las medidas planteadas suponen reducir en unos 165 hectómetros cúbicos la media de recursos trasvasados para uso en regadíos. Esto limita a una disponibilidad de recursos de procedencia del ATS de tan sólo 73,430 hectómetros cúbicos. Cantidad que representa sólo entre un 7% y un 8% del total de necesidades de agua para las explotaciones.

Resulta inviable plantear sustituir totalmente estos recursos perdidos por recursos de procedencia de plantas IDAM. La sustitución de volúmenes procedentes de la desalinización puede ser una alternativa para usos urbanos y de ocio, pero inviable para más del 90% del regadío.

No sólo son los costes de producción, que multiplican por 4-5 veces los precios pagados por los recursos del ATS, también tenemos los costes de transporte y distribución desde las instalaciones, que se encuentran en la costa.

La sustitución de caudales entre diferentes comunidades de regantes se limitaría a ciertas explotaciones y no cubriría todos los casos. Se estima que un 15,62% de la superficie de regadío debería dejar de regarse y pasar a secano.

3.- Superficie afectada por las medidas

Teniendo en cuenta que sólo resultarán disponibles unos 73,430 hectómetros cúbicos del ATS para el riego en el sureste peninsular, no quedaría otra alternativa que detraer superficie de cultivo de regadío.

Se ha procedido a emplear una metodología de estimación de las pérdidas basada la superficie que se dejaría de cultivar debido a la disminución de las aportaciones de recursos hídricos del ATS. El procedimiento ha sido determinar cuántas hectáreas se verían afectadas en cada zona regable y por comunidad de regante al reducirse estas aportaciones. Dada la diferencia de participación de los recursos del ATS en cada comunidad de regantes, las diferencias serán significativas entre zonas de riego.

En términos absolutos, estamos calculando que la disminución afecta a alrededor del 65% de la superficie vinculada con los recursos del ATS. Esto supone la pérdida de unas 27.314 hectáreas de cultivo de regadío que tendrían que transformarse en superficie de secano, un 15,62% de la superficie total.

Los efectos serían diferentes según la comunidad de regantes o zona regable afectada. Por ejemplo, en la zona de Almería, serían unas 1.189 hectáreas, que no alcanzarían el 4% del total de superficie de riego de la zona. Sin embargo, en el Campo de Cartagena, la superficie afectada sería de unas 8.251 hectáreas que representan más del 25% de la superficie de riego de la zona.

También afectaría al tipo de cultivo, dado que no es posible trasladar los cultivos de una comunidad de regantes a otra, las pérdidas en superficie se han estimado de manera proporcional a cada cultivo de cada zona de riego y comunidad de regantes. De esta forma, si una comunidad de regantes se ve afectada en un 10% de su superficie, todos los cultivos se reducirían en ese porcentaje.

Este proceder es debido a la incertidumbre de la toma de decisiones de los regantes en la gestión de sus cultivos. No es posible suponer que sólo los cultivos más rentables o valiosos permanecerían activos, dado que los derechos de uso son individuales.

El principal cultivo afectado serían las plantaciones de cítricos. Unas 9.081 hectáreas de cultivos de variedades cítricas tendrían que dejar de regarse por falta de agua. Esto es el 33% de la superficie total que se eliminaría y el 15% de la superficie de cultivos cítricos de todas las zonas regables.

Otro cultivo afectado serían los hortícolas, que perderían un total de 7.855 hectáreas de superficie de cultivo, un 29% del total de la superficie eliminada y un 17% del total de superficie de esta tipología de cultivos.

El cultivo del almendro también se vería afectado, transformando unas 2.134 hectáreas que ahora se encuentran bajo riego, en superficie de secano. Un 17% de la superficie de regadío total de este cultivo en la zona.

VALORACIÓN JURÍDICA Y PATRIMONIAL DE LAS MEDIDAS RELATIVAS AL CAUDAL ECOLÓGICO Y EXPLOTACIÓN DE EMBALSES DEL TRASVASE TAJO-SEGURA EN EL TERCER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

Tabla 7. Superficies de cultivo “a eliminar” por falta de recursos ATS

ZONA REGABLE	COMUNIDAD DE REGANTES	Superficie total	CULTIVOS									TOTAL a eliminar
			Cítricos	Frutales Hueso	Hortícolas	Invernadero	Almendro	Olivo	Parral	Otros Leñosos	Otras	
Vega Alta y Media (Zona 1)	Comunidad de regantes del trasvase Tajo-Segura comarca de Calasparra-Cieza	4.479		821	91							912
Vega Alta y Media (Zona 2)	Comunidad de Regantes del Sector A) de la Zona II de las Vegas Alta y Media del Segura, de Abarán	1.732	8	95	0		8		43			154
	Comunidad de Regantes de la Zona II de Riego de las Vegas Alta y Media del Segura (Blanca)	2.500	58	232	0				74		23	387
Vega Alta y Media (Zona 3)	Comunidad de Regantes de Campotejar	3.815	135	225	22				67		162	611
Vega Alta y Media (Zona 4)	Comunidad de Regantes "Del Azarbe del Merancho"	1.785	173	19	0							192
	Comunidad de Regantes "El Porvenir"	1.866	144	48	120		48	96	24			480
	Comunidad de Regantes " La Isla de la Matanza"	395	124		23			8				155
	Comunidad de Regantes " La Santa Cruz"	1.071	325		61			20				406
	Comunidad de Regantes " Rambla Salada"	470	109	34			17	8				168
	Comunidad de Regantes " San Víctor"	1.038	169	19								188
	Comunidad de Regantes "Los Ángeles del Siscar"	293									190	190
Vega Alta y Media (Zona 5)	Comunidad de Regantes "El Acueducto"	535	45	105								149
	Comunidad de Regantes Zona V Sectores I y II	3.830	171	318								489
Total Vega Alta y Media		23.809	1.460	1.915	318	0	73	132	208	0	376	4.482
Mula y Yéchar	Comunidad de Regantes Heredamiento Aguas de La Puebla de Mula	280	8	2								10
	Comunidad de Regantes "La Purísima de Yéchar"	802	14	216	41							271
	Comunidad de Regantes Pantano de la Cierva	1.947	75	101	7							184
	Comunidad de Regantes de Pliego	228									148	148
Total Mula y Comarca		3.257	97	319	48	0	0	0	0	0	148	612
Lorca y Valle del Guadalentín	Comunidad de Regantes Comunidad de Regantes de Alhama de Murcia	5.096	281		140				281			701
	Comunidad de Regantes de Aguas del Trasvase Tajo-Segura de Librilla	3.509	440		23							464
	Comunidad de Regantes de Lorca	12.190		275	1.494						197	1.965
	Comunidad de Regantes Tajo-Segura de Totana	6.500	76	85	408					280		849
	Comunidad de Regantes "Trasvase Tajo-Segura de Sangonera la Seca"	5.074	146	42	83		83	63				417

VALORACIÓN JURÍDICA Y PATRIMONIAL DE LAS MEDIDAS RELATIVAS AL CAUDAL ECOLÓGICO Y EXPLOTACIÓN DE EMBALSES DEL TRASVASE TAJO-SEGURA
EN EL TERCER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

Total Lorca y V. Gualdalentín		32.369	943	402	2.148	0	83	63	281	280	197	4.396
Campo Cartagena	Comunidad de Regantes del Campo de Cartagena	32.800	2.228	330	3.828	792					1.073	8.251
Total Campo de Cartagena		32.800	2.228	330	3.828	792	0	0	0	0	1.073	8.251
Riegos de Levante M.I.	Comunidad General de Regantes Riegos de Levante, Margen Izquierda del Segura	29.030	2.254		786	315	1.573	315				5.242
	Comunidad de Regantes de Albaterra	2.927	227		79	32	159	32				529
	Comunidad de Regantes de Nuestra Señora del Perpetuo Socorro	668	50		17	7	35	7				116
	Comunidad de Regantes Murada Norte	1.628	58		20	8	41	8				135
	Comunidad de Regantes Las Majadas	207	22		8	3	16	3				52
	Comunidad de Regantes Lo Marqués	156	14		5	2	10	2				33
	Comunidad de Regantes "El Carmen"	155	17		6	2	12	2				39
	Comunidad de Regantes El Mojón	313	34		12	5	23	5				78
	T.D. José Soto	18	2		1	0	1	0				5
	T.D. La Baronesa	304	32		11	5	23	5				75
	T.D. Lo Belmonte	180	19		7	3	14	3				45
	Comunidad de Regantes Manchón Candela	33	3		1	0	2	0				8
	Comunidad de Regantes Lo Reche	398	43		15	6	30	6				100
	T.D. Hnos. Martínez	158	16		6	2	11	2				38
	Grupo de Regantes Las Cuevas 1-2	578	43		15	6	30	6				101
	TOTAL Riegos del Levante M.I.	36.752	2.835	0	989	396	1.978	396	0	0	0	6.594
Zona de la Pedrera	Comunidad de Regantes Agrícolas Villamartín	88	7		1	0					0	7
	Comunidad de Regantes El Barranco de Hurchillo	190	14		1	0					0	16
	Comunidad de Regantes Campo Salinas	1.691	128		11	1					3	144
	Comunidad de Regantes la Estafeta	44	3		0	0					0	4
	Comunidad de Regantes Fuensanta de Jacarilla	802	61		5	0					1	68
	Comunidad de Regantes Las Cañadas	120	9		1	0					0	10
	Comunidad de Regantes Las Dehesas	776	58		5	0					1	65
	Comunidad de Regantes Margen Derecha Pilar de la Horadada	2.088	159		14	1					3	177
	Comunidad de Regantes Rio Nacimiento	500	38		3	0					1	42
	Comunidad de Regantes San Joaquín	382	29		3	0					1	32
	Comunidad de Regantes San Miguelse Salinas	1.539	116		10	1					2	130

VALORACIÓN JURÍDICA Y PATRIMONIAL DE LAS MEDIDAS RELATIVAS AL CAUDAL ECOLÓGICO Y EXPLOTACIÓN DE EMBALSES DEL TRASVASE TAJO-SEGURA
EN EL TERCER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

	Comunidad de Regantes San Onofre y Torremendo	1.366	104		9	1					2	116
	Comunidad de Regantes Santo Domingo	1.813	138		12	1					3	154
	Comunidad de Regantes Mengoloma	166	13		1	0					0	14
	<i>TOTAL Riegos La Pedrera</i>	<i>11.565</i>	<i>877</i>	<i>0</i>	<i>78</i>	<i>7</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>18</i>	<i>981</i>
Riegos de Levante M.D.	Comunidad de Regantes Riegos de Levante Margen Derecha del Río Segura	3.993	331		41							372
Saladares de Alicante	C.R. San Isidro y Realengo	1.500		152	101			51	152		51	507
Total Alicante		53.810	4.044	152	1.210	403	1.978	446	152	0	69	8.454
Valle del Almanzora (Almería)	Comunidad de Regantes El Saltador	2.573	163		159	87		52		13		473
	Comunidad de Regantes de Pulpí	7.000	9		9	5		3		1		27
	Comunidad de Regantes Los Guiraos-Guazamara	3.500	2		2	1		1		0		7
	Comunidad de Regantes Sierra de Enmedio	800	2		2	1		1		0		7
	Comunidad de Regantes Bajo Almanzora	10.194	9		9	5		3		1		27
	Comunidad de Regantes Sindicato de Riegos de Cuevas de Almanzora	4.400	124		121	66		40		10		360
	Comunidad de Regantes de Vera	336	0		0	0		0		0	218	218
Total Valle del Almanzora		28.803	309	0	303	165	0	99	0	24	218	1.119
TOTALES		174.848	9.081	3.118	7.855	1.360	2.134	740	641	304	2.081	27.314

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SCRATS. Cifras en hectáreas.

Las zonas más afectadas, como es lógico, serían aquellas en las que los recursos procedentes del ATS tienen una participación significativa en el *mix* de recursos de agua para el riego. Especialmente críticos son los casos del Campo de Cartagena y de Alicante, que perderían casi 15.000 hectáreas. Más del 61% de la superficie perdida pertenece a estas dos zonas de riego, afectando a dos comunidades de regantes de forma significativa: Comunidad de Regantes del Campo de Cartagena, que perdería 8.251 hectáreas de superficie de riego, y la Comunidad de Regantes Riegos de Levante Margen Izquierda, cuya pérdida de superficie alcanzaría las 6.564 hectáreas. Aunque las afecciones son diferentes en estas dos comunidades de regantes. En el Campo de Cartagena, estamos hablando de más del 25% de su superficie, mientras en el Riegos de Levante Margen Izquierda, esta superficie representa el 18% del total de la comunidad de regantes.

4.- Valoración de la superficie afectada por las medidas

Una vez se ha determinado el alcance de las medidas plateadas sobre las unidades productivas, cabe establecer la cuantificación económica que supone la pérdida del activo productivo, materializado en la superficie de cultivo de regadío; y el lucro cesante de las explotaciones indicado a través del margen neto de explotación.

4.1.- Metodología de valoración

La medida del perjuicio económico causado se puede determinar a través de la pérdida de valor del activo que padece las consecuencias de una serie de medidas que restringen su utilización y merman la capacidad de producción del mismo.

Asimismo, la pérdida de ese activo lleva aparejada el quebranto del flujo económico procedente de las rentas derivadas de la explotación de ese activo.

4.1.1.- Valor de la tierra

Se ha estimado que, tras la puesta en marcha de las medidas sobre la explotación y los caudales ecológicos en el PHT, unas 27.314 hectáreas de cultivos de regadío deberán dejar el actual sistema de explotación.

El valor de esta superficie no es fácil de medir. Hay una serie de elementos que determinan las diferencias de valor entre parcelas que son difíciles de establecer de forma general en un estudio de estas características. Se han reportado informes sobre transacciones de más de 300.000 euros por hectárea en algunas zonas, pero no son la generalidad de los casos.

Para establecer un mecanismo objetivo que tenga un alcance sintético y permita realizar una valoración eficiente en base a los recursos disponibles, se ha optado por un criterio de valoración global y, en determinadas circunstancias objetivo, como es considerar los valores que determina la Administración a efectos de determinados tributos.

De este modo, la Administración Tributaria autonómica realiza una labor de información, con carácter previo, para que los contribuyentes puedan conocer a título informativo los valores de comprobación de los bienes inmuebles.

De acuerdo a la Administración, en el caso de la Región de Murcia¹⁴, dichos valores se determinan a través de estudios *“basado en los datos obtenidos de distintas fuentes, como son las tasaciones realizadas por varias empresas del máximo prestigio en el ámbito de las tasaciones inmobiliarias inscritas en el registro oficial de sociedades de tasación del Banco de España, la información publicada en los portales de distintas agencias inmobiliarias, los datos recabados por los servicios técnicos de la Agencia*

¹⁴ Orden de 23 de diciembre de 2020, de la Consejería de Presidencia y Hacienda, por la que se aprueban los precios medios en el mercado de determinados inmuebles urbanos y rústicos radicados en la Región de Murcia para 2021. (Suplemento número 27 del BORM número 300 de 29/12/2020).

Tributaria de la Región de Murcia, consignados por los contribuyentes en sus declaraciones tributarias, para inmuebles de naturaleza urbana y rústica, y en la información obtenida de diversos organismos públicos.”.

La información disponible para poder abordar este capítulo es facilitada a través de las Consejerías de Hacienda de las comunidades autónomas donde se ubican las explotaciones de regadío.

La Región de Murcia, tiene publicada la Orden de 23 de diciembre de 2020, que detalla a nivel local el valor de la tierra a través de los *precios medios en el mercado* para bienes inmuebles de naturaleza urbana y rústica.

La Generalitat Valenciana publica anualmente los valores de referencia, accesibles a través de su página WEB¹⁵. Estos valores se establecen a nivel provincial y para cada municipio.

A nivel de la Junta de Andalucía, no ha sido posible encontrar la base de datos que maneja la Consejería de Hacienda. Tan sólo es posible acceder a una aplicación que, de forma individual, determina el valor según los datos registrales de las fincas. Dado que ese proceder es inviable en nuestro caso, se ha optado por tomar los valores disponibles de otra fuente oficial como es la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible que, a través del Servicio de Estudios y Estadísticas, perteneciente a la Secretaría General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, publica un estudio sobre precios de la tierra a nivel provincial¹⁶, cuyo último año publicado se corresponde al ejercicio de 2020.

A partir de esta información, y conocidas las superficies afectadas en cada comunidad de regantes, y asociando esa superficie con los municipios dónde se sitúan, ha sido posible establecer el valor de cada una de las hectáreas afectadas.

La información para cada hectárea, por zona regable, comunidad de regantes y municipio, se encuentra en la tabla siguiente.

¹⁵ <https://atv.gva.es/es/tributos-valoracionbienes-rustica>

¹⁶

<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/agriculturaganaderiapescaydesarrollosostenible/servicios/estadistica-cartografia/estadisticas-agricolas/paginas/encuesta-anual-precios-tierra.html>

VALORACIÓN JURÍDICA Y PATRIMONIAL DE LAS MEDIDAS RELATIVAS AL CAUDAL ECOLÓGICO Y EXPLOTACIÓN DE EMBALSES DEL TRASVASE TAJO-SEGURA EN EL TERCER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

Tabla 8. Valor por hectárea de los diferentes cultivos según su ubicación

ZONA REGABLE	COMUNIDAD DE REGANTES	Superficie		Municipios	CULTIVOS (Valor por hectárea: €/ha)								
		ha	%		Cítricos	Frutales Hueso	Hortícolas	Invernadero	Almendro	Olivo	Parral	Otros Leñosos	Otros
Vega Alta y Media (Zona 1)	Comunidad de regantes del trasvase Tajo-Segura comarca de Calasparra-Cieza	4.479	35%	Calasparra		24.000	20.000						
			65%	Cieza		28.000	22.000				32.000		
Vega Alta y Media (Zona 2)	Comunidad de Regantes del Sector A) de la Zona II de las Vegas Alta y Media del Segura, de Abarán	1.732	100%	Abarán	26.500	26.000	21.000		15.000		30.000		
	Comunidad de Regantes de la Zona II de Riego de las Vegas Alta y Media del Segura (Blanca)	2.500	100%	Blanca	26.500	26.000	21.000				30.000		21.000
Vega Alta y Media (Zona 3)	Comunidad de Regantes de Campotejar	3.815	30%	Cabezo Albarda	54.000	54.000	48.000				54.000		48.000
			40%	Campotéjar	60.000	60.000	54.000				60.000		54.000
			30%	Comala	54.000	54.000	48.000				54.000		48.000
Vega Alta y Media (Zona 4)	Comunidad de Regantes "Del Azarbe del Merancho"	1.785	100%	Santomera	38.000	36.000	33.000						
	Comunidad de Regantes "El Porvenir"	1.866	100%	Abanilla	22.000	22.000	18.500		12.500	12.500	18.500		
	Comunidad de Regantes " La Isla de la Matanza"	395	100%	Santomera	38.000		33.000			12.500			
	Comunidad de Regantes " La Santa Cruz"	1.071	100%	Abanilla	22.000		18.500			12.500			
	Comunidad de Regantes " Rambla Salada"	470	100%	Fortuna	25.500	25.000			12.000	12.000			
	Comunidad de Regantes " San Víctor"	1.038	100%	Murcia	48.000	42.000							
	Comunidad de Regantes "Los Ángeles del Siscar"	293	100%	Murcia									12.000
Vega Alta y Media (Zona 5)	Comunidad de Regantes "El Acueducto"	535	65%	Albudeite	32.000	30.000							
			35%	Campos del Río	30.000	24.000							
	Comunidad de Regantes Zona V Sectores I y II	3.830	30%	Ceutí	37.000	37.000							
			35%	Alguazas	36.000	36.000							
			35%	Torres de la Cotilla	38.000	37.000							
Total Vega Alta y Media		23.809											
Mula y Yéchar	Comunidad de Regantes Heredamiento Aguas de La Puebla de Mula	280	100%	Mula	30.000	30.000							
	Comunidad de Regantes "La Purísima de Yéchar"	802	100%	Mula	30.000	30.000	24.000						
	Comunidad de Regantes Pantano de la Cierva	1.947	100%	Mula	30.000	30.000	24.000						
	Comunidad de Regantes de Pliego	228	100%	Pliego									12.000
Total Mula y Comarca		3.257											
Lorca y Valle del Guadalentín	Comunidad de Regantes Comunidad de Regantes de Alhama de Murcia	5.096	100%	Alhama de Murcia	40.000		33.000				33.000		
	Comunidad de Regantes de Aguas del Trasvase Tajo-Segura de Librilla	3.509	100%	Librilla	38.000		41.000						
	Comunidad de Regantes de Lorca	12.190	40%	La Hoya		18.000	9.000						24.000
			15%	Marchena		18.000	11.000						22.000

VALORACIÓN JURÍDICA Y PATRIMONIAL DE LAS MEDIDAS RELATIVAS AL CAUDAL ECOLÓGICO Y EXPLOTACIÓN DE EMBALSES DEL TRASVASE TAJO-SEGURA EN EL TERCER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

			5%	Condomina		20.000	20.000					18.000
			20%	Tercia		20.000	20.000					18.000
			20%	Cazalla		22.000	22.000					22.000
	Comunidad de Regantes Tajo-Segura de Totana	6.500	100%	Totana	40.000	38.000	36.000				45.000	
	Comunidad de Regantes "Trasvase Tajo-Segura de Sangonera la Seca"	5.074	100%	Murcia	42.000	39.000	36.000		36.000	36.000		
Total Lorca y V. Gualdalentín		32.369										
Campo Cartagena	Comunidad de Regantes del Campo de Cartagena	32.800	20%	Zona 07	71.200	62.000	62.000	236.000				62.000
			20%	Zona 10	71.200	66.500	57.000	236.000			57.000	
			20%	Zona 11	71.200	66.500	57.000	236.000			57.000	
			20%	Zona 16	71.200	66.500	57.000	236.000			57.000	
			20%	Zona 21	71.200	66.500	57.000	236.000			57.000	
Total Campo de Cartagena		32.800										
Riegos de Levante M.I.	Comunidad General de Regantes Riegos de Levante, Margen Izquierda del Segura	29.030	55,23%	Elche	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		
			3,48%	Alicante	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		
			3,68%	Benferri	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		
			0,71%	Callosa del Segura	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		
			0,46%	El Campello	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		
			0,11%	Catral	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		
			8,21%	Albatera	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		
			7,01%	Crevillente	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		
			0,11%	San Isidro	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		
			0,69%	Granja Rocamora de	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		
			2,87%	Muchamiel	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		
			10,73%	Orihuela	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		
			2,16%	Redovan	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		
			2,84%	San Juan	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		
			0,81%	Santa Pola	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		
			0,90%	Cox	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		
	Comunidad de Regantes de Albatera	2.927	90%	Albaratera	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		
10%			Granja Rocamora de	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700			
	Comunidad de Regantes de Nuestra Señora del Perpetuo Socorro	668	100%	Orihuela	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		
	Comunidad de Regantes Murada Norte	1.628	100%	Orihuela	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		
	Comunidad de Regantes Las Majadas	207	100%	Orihuela	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700		

VALORACIÓN JURÍDICA Y PATRIMONIAL DE LAS MEDIDAS RELATIVAS AL CAUDAL ECOLÓGICO Y EXPLOTACIÓN DE EMBALSES DEL TRASVASE TAJO-SEGURA
EN EL TERCER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

	Comunidad de Regantes Lo Marqués	156	100%	Pilar de la Horadada	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700			
	Comunidad de Regantes "El Carmen"	155	100%	Orihuela	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700			
	Comunidad de Regantes El Mojón	313	100%	Orihuela	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700			
	T.D. José Soto	18	100%	Orihuela	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700			
	T.D. La Baronesa	304	100%	Orihuela	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700			
	T.D. Lo Belmonte	180	100%	Orihuela	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700			
	Comunidad de Regantes Manchón Candela	33	100%	Crevillente	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700			
	Comunidad de Regantes Lo Reche	398	100%	Orihuela	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700			
	T.D. Hnos. Martínez	158	100%	Orihuela	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700			
	Grupo de Regantes Las Cuevas 1-2	578	100%	Benferri	38.400		29.700	236.000	29.700	29.700			
	TOTAL Riegos del Levante M.I.	36.752											
Zona de la Pedrera	Comunidad de Regantes Agrícolas Villamartín	88	100%	Orihuela	38.400		29.700	236.000					29.700
	Comunidad de Regantes El Barranco de Hurchillo	190	100%	Orihuela	38.400		29.700	236.000					29.700
	Comunidad de Regantes Campo Salinas	1.691	100%	San Miguel de Salinas	38.400		29.700	236.000					29.700
	Comunidad de Regantes la Estafeta	44	100%	Jacarilla	38.400		29.700	236.000					29.700
	Comunidad de Regantes Fuensanta de Jacarilla	802	100%	Jacarilla	38.400		29.700	236.000					29.700
	Comunidad de Regantes Las Cañadas	120	100%	San Miguel de Salinas	38.400		29.700	236.000					29.700
	Comunidad de Regantes Las Dehesas	776	100%	Orihuela	38.400		29.700	236.000					29.700
	Comunidad de Regantes Margen Derecha Pilar de la Horadada	2.088	100%	Pilar de la Horadada	38.400		29.700	236.000					29.700
	Comunidad de Regantes Río Nacimiento	500	100%	Orihuela	38.400		29.700	236.000					29.700
	Comunidad de Regantes San Joaquín	382	100%	Bigastro	38.400		29.700	236.000					29.700
	Comunidad de Regantes San Miguelse Salinas	1.539	100%	San Miguel de Salinas	38.400		29.700	236.000					29.700
	Comunidad de Regantes San Onofre y Torremendo	1.366	100%	Orihuela	38.400		29.700	236.000					29.700
	Comunidad de Regantes Santo Domingo	1.813	100%	Los Montesinos	38.400		29.700	236.000					29.700
	Comunidad de Regantes Mengoloma	166	100%	Los Montesinos	38.400		29.700	236.000					29.700
	TOTAL Riegos La Pedrera	11.565											
Riegos de Levante M.D.	Comunidad de Regantes Riegos de Levante Margen Derecha del Río Segura	3.993	10%	Guardamar del Segura	38.400		29.700						
			10%	Rojales	38.400		29.700						
			15%	Benijófar	38.400		29.700						
			10%	Los Montesinos	38.400		29.700						
			15%	Almoradí	38.400		29.700						
			20%	Algorfa	38.400		29.700						
			10%	San Miguel de Salinas	38.400		29.700						
			10%	Torre vieja	38.400		29.700						

VALORACIÓN JURÍDICA Y PATRIMONIAL DE LAS MEDIDAS RELATIVAS AL CAUDAL ECOLÓGICO Y EXPLOTACIÓN DE EMBALSES DEL TRASVASE TAJO-SEGURA
EN EL TERCER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

Saladares de Alicante	C.R. San Isidro y Realengo	1.500	100%	San Isidro		29.700	29.700			29.700	29.700		29.700
Total Alicante		53.810											
Valle del Almanzora (Almería)	Comunidad de Regantes El Saltador	2.573			47.102		39.516	236.251		42.625		30.945	
	Comunidad de Regantes de Pulpí	7.000			47.102		39.516	236.251		42.625		30.945	
	Comunidad de Regantes Los Guiraos-Guazamara	3.500			47.102		39.516	236.251		42.625		30.945	
	Comunidad de Regantes Sierra de Enmedio	800			47.102		39.516	236.251		42.625		30.945	
	Comunidad de Regantes Bajo Almanzora	10.194			47.102		39.516	236.251		42.625		30.945	
	Comunidad de Regantes Sindicato de Riegos de Cuevas de Almanzora	4.400			47.102		39.516	236.251		42.625		30.945	
	Comunidad de Regantes de Vera	336			47.102		39.516	236.251		42.625		30.945	12.000
Total Valle del Almanzora		28.803											
Totales		174.848											

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SCRATS, la Consejería de Presidencia y Hacienda de la Región de Murcia, la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana y Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía. Cifras en hectáreas y en euros por hectárea.

4.1.2.- Lucro cesante

Para el cálculo del flujo económico que los titulares de las explotaciones dejarían de recibir, se ha recurrido a otra fuente de información oficial, a pesar de presentar unos valores de producción, empleo y margen neto reducidos en comparación a otras posibles fuentes de datos.

Se ha optado por este criterio siguiendo el principio de prudencia para evitar confrontación entre cifras. De este modo, esta cifra debe tenerse como valor mínimo que representaría la corriente de flujos económicos de las explotaciones.

La fuente de información es el Plan Hidrológico de la Demarcación del Segura. En su versión vigente dentro del ciclo de planificación 2015-2021. En el Anexo V del Anejo 3¹⁷ tenemos las *fichas de caracterización de las unidades de demanda agraria*, que proporciona los valores de la producción y el margen neto de cada una de las UDAs de la demarcación.

Con esta información es posible obtener los datos globales de producción, margen neto y empleo aplicado a las explotaciones, de las superficies que dejarían de regarse como consecuencia de las medidas propuestas.

4.2.- Resultados obtenidos

4.2.1.- Resultados del precio de la tierra (valor patrimonial)

El valor de toda la superficie de cultivo (174.848 hectáreas) es de unos 9.003 millones de euros. Ahora bien, la superficie afectada por las medidas, que tendrían que abandonar el régimen de regadío (unas 27.314 hectáreas), tienen un valor de unos 1.366 millones de euros.

Tabla 9. Valoración patrimonial de las superficies del SCRATS. Importe de la pérdida patrimonial por Zona Regable

ZONA REGABLE	Superficie Total	Superficie Perdida	Valor Total	Pérdida patrimonial
Total Vega Alta y Media	23.809	4.482	795.375.620	138.349.666
Total Mula y Comarca	3.257	612	92.416.920	15.341.071
Total Lorca y V. Gualdalentín	32.369	4.396	963.326.790	123.285.692
Total Campo de Cartagena	32.800	8.251	2.589.970.400	648.633.173
Total Alicante	53.810	8.454	2.328.674.581	367.705.088
Total Valle del Almanzora	28.803	1.119	2.233.056.173	72.834.858
TOTAL	174.848	27.314	9.002.820.484	1.366.149.549

Fuente: Elaboración propia. Cifras en hectáreas (superficies) y euros (valor y pérdida).

¹⁷ https://www.chsegura.es/export/sites/chs/descargas/planificacionydma/planificacion15-21/docsdescarga/docplan1521/A03_usos_y_demandas/Anexos/Anexo_V_Fichas_UDA.pdf.

La Zona Regable más afectada sería la correspondiente al Campo de Cartagena, con una pérdida de valor de sus explotaciones de casi 650 millones de euros. La Zona menos damnificada por estas medidas sería la correspondiente a las comunidades de regantes ubicadas en Almería, ya que tendría un impacto de 73 millones de euros, que representa poco más del 3% del valor total de sus cultivos de regadío, mientras que en Campo de Cartagena, la pérdida supondría un 25% del valor total del regadío.

4.2.2.- Resultados del lucro cesante (valor económico)

Aplicando las magnitudes económicas obtenidas del PHS, tenemos que para todas las zonas que presentan algún tipo de aprovechamiento de los recursos del ATS, el valor de producción anual, a precios de 2012, se sitúa en unos 2.593 millones de euros, con un margen neto estimado de 1.066 millones de euros y un empleo directo en las explotaciones de unos 102.202 trabajadores¹⁸.

Capitalizando el margen neto al 2% durante los próximos 40 años, a precios de 2021 tenemos un valor de los beneficios de unos 31.315 millones de euros.

Este importe es el que se corresponde con todas las explotaciones y todos los recursos de agua. Como es lógico, sólo una parte de las superficies se verían afectadas. Para la superficie afectada, que dejaría de ser productiva, se ha estimado una pérdida de unos 366 millones de euros anuales de producción total y unos 145 millones de euros de margen neto, a precios de 2021. El empleo directo que se perdería se estima en unos 15.322 trabajadores.

Si capitalizamos el margen neto al 2% durante 40 años, obtenemos un valor del lucro cesante de unos 3.962 millones de euros.

Tabla 10. Valoración del lucro cesante. Importe por Zona Regable

ZONA REGABLE	Margen Neto anual perdido	Capitalización Margen Neto
Total Vega Alta y Media	23.628.503	646.369.034
Total Mula y Comarca	1.380.884	37.774.743
Total Lorca y V. Gualdentin	18.876.183	516.367.020
Total Campo de Cartagena	42.772.252	1.170.055.438
Total Alicante	31.468.255	860.829.200
Total Valle del Almanzora	26.700.082	730.393.550
TOTAL	144.826.159	3.961.788.986

Fuente: Elaboración propia. Cifras en euros (valor y pérdida).

¹⁸ A precios de 2021, se ha estimado que las magnitudes de producción total y margen neto serían de 2.785 millones de euros y 1.145 millones de euros, respectivamente.

5.- Efectos sobre los abastecimientos a poblaciones

Los efectos sobre los servicios a los abastecimientos a poblaciones tendrían un efecto menor que sus homólogos de regadío.

Se estima que el impacto sería de unos 20 hectómetros cúbicos que habría que sustituir con caudales procedentes de la desalinización.

La diferencia de costes es significativa e implicaría un incremento en la tarifa en el suministro en alta que aplica la MCT. En términos diferenciales, sustituir un metro cúbico de agua del ATS por recursos desalinizados implica incrementar en unos 0,66 € los costes de explotación de la MCT. Luego, si hay que sustituir unos 20 hectómetros cúbicos, los efectos económicos serían de unos 13,3 millones de euros anuales.

Esta cifra representa el 10% de los ingresos actuales por venta de agua que aplica la MCT. Un porcentaje que habría que trasladar a tarifas, suponiendo un incremento entre 0,06-0,07 € por metro cúbico.

Si capitalizamos este importe durante los próximos 40 años al 2% de tasa de descuento, el valor de esta medida sería de unos 364,5 millones de euros.

6.- Conclusiones

Las medidas que se van a adoptar en torno al ATS tendrán una repercusión sobre el patrimonio y la renta de las actividades económicas considerable.

Los usuarios de los servicios de abastecimiento de agua verán incrementada su factura del agua entre 0,06-0,07 euros por metro cúbico. Teniendo que sufragar un incremento de los costes del servicio de unos 13,3 millones de euros al sustituir recursos de agua transferidos desde la cuenca del Tajo por recursos desalinizados más costosos.

Este importe representa un valor actual, resultante de la capitalización de estos mayores costes de suministro al 2% durante los próximos 40 años, de unos 364,5 millones de euros.

Los usuarios de los servicios de agua para riego de cultivos serían los mayores perjudicados en sus actividades económicas. Son los que perderían mayores volúmenes de agua y tendrían capacidad económica, ni los cultivos suficiente rentabilidad, para sustituir recursos del trasvase por recursos procedentes de la desalinización.

En términos de pérdidas patrimoniales, unas 27.314 hectáreas deberían abandonar el régimen de cultivo en regadío. Se estima que dicha superficie de cultivo, tiene un valor mínimo de unos 1.366 millones de euros.

Además de la superficie perdida de activos por parte de las explotaciones agrarias, también sufrirían una pérdida económica debida al lucro cesante por la menor producción o, en mejor consideración, la pérdida de capacidad productiva de las superficies abandonadas. Esta pérdida de capacidad deriva en unos beneficios anuales que desaparecen medidos a través del margen netos de las explotaciones.

El margen neto anual que se perdería se ha calculado en unos 145 millones de euros anuales, que capitalizados al 2% durante 40 años nos proporcionan un valor actual de unos 3.962 millones de euros.

Como consecuencia de todos estos flujos económicos perdidos, los efectos directos sobre las actividades económicas en la demarcación hidrográfica del Segura se pueden cuantificar en unos 5.692 millones de euros, en términos de valor presente a 2021.

Tabla 11. Resumen Valoración Patrimonial

SECTOR	Pérdida patrimonial
Abastecimiento	364,52
Regadío (Activo)	1.366,15
Regadío (Lucro cesante)	3.961,79
TOTAL	5.692,46

Fuente: Elaboración propia. Cifras en euros.

VALORACIÓN JURÍDICA Y PATRIMONIAL DE LAS MEDIDAS RELATIVAS AL CAUDAL ECOLÓGICO Y EXPLOTACIÓN DE EMBALSES DEL TRASVASE TAJO-SEGURA EN EL TERCER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

A esta cantidad habría que calcular los costes derivados del despido de unos 15.322 trabajadores y sus prestaciones económicas derivadas de la pérdida del empleo.

No se han estimado los efectos económicos indirectos, ni los inducidos, por no ser objeto de este estudio.