

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Sexta

C/ General Castaños, 1 , Planta Baja - 28004

33009710

NIG: 28.079.00.3-2019/0018674

Procedimiento Ordinario 599/2019

Demandante: [REDACTED]

PROCURADOR D. JOSÉ ANDRÉS CAYUELA CASTILLEJO

Demandado: CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

Codemandado: COMUNIDAD DE REGANTES DEL CANAL DEL HENARES

PROCURADORA Dña. MARÍA DEL CARMEN MORENO RAMOS

Ponente: Ilmo. Sr. magistrado D. Ramón Fernández Flórez

SENTENCIA N° 184

Ilmos. Sres. Magistrados:

Dña. Cristina Cadenas Cortina

D. Ramón Fernández Flórez

D. José Ramón Giménez Cabezón

D. Luis Fernández Antelo

En Madrid, a veinticuatro de febrero de dos mil veintidós.

VISTO el presente recurso contencioso-administrativo núm. 599/2019, en el que figura como parte recurrente [REDACTED], representada por el procurador José Andrés Cayuela Castillejo y defendida por la letrada Verónica García de la Rosa; como recurrida, la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO, representada y defendida por el Abogado del Estado; y, como codemandada, la COMUNIDAD DE REGANTES DEL CANAL DEL HENARES, representada por la procuradora Carmen Moreno Ramos y defendida por el letrado José Pascual Broch Almela.



ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso y seguidos los oportunos trámites prevenidos por la Ley Jurisdiccional, se emplazó a la parte demandante para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de Derecho que estimó de aplicación, terminaba suplicando se dictase Sentencia acogiendo sus pretensiones y condenando a la Administración autora de la resolución recurrida, en los términos y extremos que obran en el suplico de la misma.

SEGUNDO.- El Abogado del Estado y la codemandada contestaron la demanda, mediante escrito en el que suplicaba se dictase sentencia confirmatoria de la resolución recurrida.

TERCERO.- Habiéndose recibido el pleito a prueba, practicada ésta según obra en autos y declarado concluso el debate escrito, se señaló, para el veintitrés del mes corriente, su deliberación, votación y fallo; habiéndose celebrado la citada actuación en el día señalado; tras lo que quedaron los autos conclusos para sentencia.

CUARTO.- En la sustanciación del recurso se han observado todas las prescripciones legales.

VISTO siendo Ponente el Ilmo. Sr. D. Ramón Fernández Flórez, que expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el presente recurso contencioso-administrativo se ha impugnado la resolución de 22 de mayo de 2019, del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Tajo, expediente RA-0012/2018, por la que se desestima el recurso de alzada formulado contra la resolución de 3 de mayo de 2018, de la Comunidad de



Regantes del Canal del Henares, por la que se deniega la baja en dicha Comunidad de Regantes, solicitada por la recurrente.

En la demanda se ejercita una pretensión revocatoria de la resolución impugnada y otra tendente al restablecimiento de su situación jurídica individualizada para que se le reconozca el derecho a causar baja en dicha comunidad de regantes.

SEGUNDO.- La recurrente refiere que el 8 de abril de 2016 adquirió la propiedad de dos parcelas en el polígono 1 de Azuqueca de Henares (identificadas como parcelas [REDACTED])

Por resolución de 11 de enero de 2018 la Comunidad de Regantes procedió a reclamar a la actora las cuotas devengadas desde abril de 2016 y el ejercicio de 2017, por un importe de 22.000,80 euros. Ignorando hasta ese momento que fuera parte de dicha Comunidad.

La recurrente pagó dichas facturas, en periodo voluntario, tal y como se prueba por recibos de dicha Comunidad de 15 de marzo de 2018.

Con posterioridad al pago de la deuda, remitió un burofax a la Comunidad de Regantes solicitando su baja, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 212.4 del Reglamento el Dominio Público Hidráulico, renunciando de forma expresa al uso del agua y haciendo constar que estaba al corriente de pago y cumplimiento de las obligaciones que le correspondían.

Por resolución de 3 de mayo de 2018, la citada Comunidad de Regantes, dictó resolución denegatoria de dicha baja, por entender que el derecho al uso del agua y la propiedad del precio regable, están indisolublemente unidos, y la recurrente no había justificado la razón por la que se pretendía causar baja (imposibilidad del riego y/o la necesidad de realizar inversiones extraordinarias que no produzcan beneficio y solo enriquezcan a terceros).

Frente a dicha resolución, se ha interpuesto recurso de alzada ante la CH Tajo, que ha sido resuelto por la resolución de su Presidente de 22 de mayo de 2019, que confirma los pronunciamientos de la Comunidad de Regantes, en orden a mantener la obligación de pagar las cuotas mientras se siga siendo miembro de la misma; y, que no procedía la baja en tanto no se había cumplido con las previsiones del artículo 212.4 del



RDPH ya que no se había acreditado el pago de las cuotas correspondientes a los ejercicios de 2016 y 2017.

TERCERO.- La parte recurrente, en su demanda argumenta que adquirió las parcelas, el 8 de abril de 2016, ignorando que fuera parte de la Comunidad de Regantes, puesto que el anterior propietario y ella misma no las habían puesto en explotación agrícola; la primera noticia que tuvo de su condición de miembro de aquella fue la recepción de los requerimientos de pago de las cuotas de 2016 y 2017; pero que ha solicitado, con posterioridad al pago la baja o separación de la Comunidad, invocando el artículo 212.4 del RDPH. En la demanda no se cuestiona que no sea miembro de aquella, por ser propietario de unas parcelas regables, solicitando únicamente que se anule la resolución en lo relativo a negarle el derecho a causar baja en la Comunidad. A mayor abundamiento, se argumenta en la demanda, con aportación de un informe pericial, que las dos parcelas tienen una superficie total de 42,7200 hectáreas, no se han regado desde hace varias campañas, que ha renunciado a su derecho al riego, que está al corriente de pago, y que la parcela 83 tiene dos puntos de riego, uno de ellos inutilizado, disponiendo de una balsa de tierra próxima a la única boca de riego utilizable (que está, actualmente colmatada de tierra) y que la toma utilizable únicamente permitiría regar la mitad de la parcela, aun cuando se utilizara la balsa (aproximadamente 11 hectáreas); y, que la otra parcela no dispone de toma de riego puesto que, para llevar el agua hasta ella sería preciso realizar una conducción que ha de atravesar una carretera.

Por lo tanto, en la presente resolución únicamente se analizará si la recurrente puede ejercer su derecho a separarse de aquella, y si el mismo ha de serle reconocido; puesto que las partes están conformes en que la recurrente, en el momento presente, es miembro de la Comunidad, por su condición de propietario de parcelas regables, y que tiene la obligación de pagar las cuotas correspondientes, en tanto no se reconozca su derecho a separarse o causar baja.

Como se dijo, la resolución de 7 de junio de 2019, del Presidente de la Comunidad de Regantes, no atendió la solicitud formulada por la recurrente, para causar baja en la misma, argumentando que, en aplicación de la doctrina recogida en la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2006, únicamente es factible la separación de la Comunidad cuando exista una imposibilidad de riego o el mismo sea extremadamente oneroso, por requerir inversiones extraordinarias que no produzcan beneficio o solo enriquezcan a terceros. Posteriormente, en este sentido, en la contestación a la demanda, por dicha codemandada, se incide en dichos extremos,



manifestando que la parcela que no dispone de agua puede ser regable sin necesidad, incluso, de realizar una conducción a través de la carretera, ya que existen diversas acequias en la zona, que pueden limpiarse o repararse fácilmente con una excavadora, y que el coste de dichos trabajos correrían por cuenta de la propia Comunidad; pero, que incluso, es frecuente que se realicen reparaciones o conducciones a través de las carreras para atender trabajos de mantenimiento ordinarios de las conducciones. Igualmente, respecto de la parcela que dispone de dos bocas de riego (una de ellas inutilizada) puede procederse a su reparación, disponiendo la Comunidad de caudal de agua suficiente para atender toda la demanda; y, que, en definitiva, pueden dedicarse las parcelas a cultivos que no requieran gran cantidad de agua o utilizar sistemas de riego (por ejemplo aspersión) distintos del tradicional de inundación. Por ello, la Comunidad sostiene que no existe imposibilidad material de riego y que tampoco la recurrente ha de incurrir en inversiones extraordinarias para poner las parcelas en riego, ya que muchas de ellas serán por cuenta de la Comunidad.

Contra la resolución denegatoria de la Comunidad de Regantes, la recurrente formuló recurso de alzada, que fue desestimado por la resolución de 24 de mayo de 2019, de la Confederación Hidrográfica del Tajo, que incide en la condición de miembro de la Comunidad, en que viene obligado al pago de las cuotas correspondientes; y, finalmente, en cuanto a la baja, confirma la denegación en que la recurrente no había acreditado el pago de las cuotas correspondientes a los ejercicios de 2016 y 2017.

Posteriormente, en la contestación a la demanda, el Abogado del Estado reincide en la falta de pago de dichas cuotas; lo que, evidentemente, es un error, dado que con la propia demanda se acompaña justificación documental acreditativa de haberse procedido a pagarlas antes de solicitar la baja.

CUARTO.- El Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla los títulos preliminar, I, IV, V, VI, VII y VIII del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, dispone en su artículo 212:

“1. Las deudas de la Comunidad de Usuarios por gastos de conservación, limpieza o mejoras, así como cualquier otra motivada por la administración y distribución de las aguas, gravarán la finca o industria en cuyo favor se realizaron, pudiendo la Comunidad de Usuarios exigir su importe por la vía administrativa de apremio, y prohibir el uso del agua mientras no se satisfagan, aun cuando la finca o



industria hubiese cambiado de dueño. El mismo criterio se seguirá cuando la deuda provenga de multas e indemnizaciones impuestas por los Tribunales o Jurados de riego (art. 83.4 del texto refundido de la Ley de Aguas).

2. En las concesiones de aprovechamientos colectivos para riegos, todos los terrenos comprendidos en el plano general aprobado quedarán sujetos al pago de las obligaciones aunque los propietarios rehúsen el agua.

3. Los gastos de construcción de presas, sistemas de captación y conducción, así como los de explotación y conservación, serán sufragados por los beneficiarios en la proporción que determinen los Estatutos u Ordenanzas.

4. Ningún miembro de la Comunidad podrá separarse de ella sin renunciar al aprovechamiento de las aguas y cumplir las obligaciones que con la misma hubieran contraído”.

Para la resolución del presente procedimiento ha de partirse de la sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2000 (recurso de casación 4633/1993); de la que se extrae la conclusión que ha de superarse una interpretación liberal del artículo 212.4 del RDPH, sino que ha de primar una interpretación teleológica o finalista integradora de los diferentes preceptos de la Ley y del citado Reglamento; dicha sentencia reconoce la posibilidad del comunero de separarse de la Comunidad, pero no en cualquier supuesto, y por su mera voluntad de dejar de regar las parcelas, sino que establece que han de concurrir causas objetivas (recalificación urbanística, imposibilidad del riego o por ser el mismo antieconómico, por requerir inversiones extraordinarias); pero, no asume que exista un derecho de separación o de baja por la mera voluntad del titular de las parcelas regables; y, ello, se infiere, puesto que como se recoge en el propio artículo 212 del RDPH y concordantes del mismo Real Decreto y de la Ley de Aguas, es de interés general la existencia de planes de regadío, puesto que de ello depende, en gran medida, la producción agrícola del país y la, consiguiente, producción de alimentos. De tal suerte que todos los propietarios de terrenos incluidos en los correspondientes planos de zonas regables, vienen obligados a costear los gastos de conservación y mantenimiento de las infraestructuras (cuestión distinta serán las cuotas variables por el agua consumida); es cierto que no se obliga a ningún propietario a cultivar sus parcelas, pero lo que si se les exige es que contribuyan al mantenimiento de las infraestructuras de riego, ya que si los propietarios de parcelas en una Comunidad de regantes se dieran mayoritaria y voluntariamente de baja, podría causarse daños a los intereses generales y al resto de los propietarios que permanezcan, ya que sería imposible el mantenimiento de las infraestructuras.



Dicha sentencia de 31 de octubre de 2000 recoge los siguientes razonamientos:

“la sentencia no niega la obligatoriedad de la incorporación a la Comunidad de los comuneros regantes, ni tampoco rechaza la obligación de estos comuneros de asumir el importe del coste del mantenimiento y conservación de los canales o acequias de su propiedad. Lo que hace es poner límites a la exigibilidad de esa obligación, límites que comienzan allí donde el riego es físicamente imposible o resulta antieconómico en términos que supongan someter al comunero a un inexigible, por insoportable, sacrificio económico, sacrificio que se consume cuando se le imponen unas inversiones que redundan en beneficio de terceros y que no conllevan beneficio alguno para quien las financian, que es lo que, siempre según la sentencia, acontece en el caso enjuiciado. En este punto la sentencia se separa claramente del criterio mantenido por la Administración en el acto administrativo que aquella anula. Efectivamente, en el considerando quinto, párrafo primero, de la resolución estimatoria del recurso de reposición, acto administrativo anulado, se dice textualmente respecto del art. 212.4 del tan reiterado Reglamento: "pero las causas de separación no se especifican ni se contemplan; lo único que se predica es, en caso de que sobrevenga una causa objetiva (por ejemplo: expropiación; declaración urbanística; imposibilidad total y definitiva de aprovechamiento agrícola, etc...) de separación, entonces ésta se realizará con arreglo a lo previsto en este artículo 212.4, cuyo único fin es el de regular la forma y efectos de la separación, pero no las causas que producen esta".

Frente a este criterio, que explícitamente reconoce la posibilidad de la separación, aunque sólo en las circunstancias propias de los limitadísimos supuestos a que la resolución se refiere, la sentencia sigue una diferente interpretación integrada por estas ideas principales: la Ley de Aguas, en los art. 73 , 74 , 79 y 80 establece una regla general de obligatoria integración en la Comunidad; el silencio que la Ley de Aguas mantiene en cuanto a la posibilidad de separación no supone una prohibición absoluta, sino que tal silencio debe de ser interpretado en el sentido de que la separación cabe cuando el riego es físicamente imposible o requiere unas inversiones económicas que no producen beneficio alguno y sólo enriquecen a terceros, imponiendo así un desplazamiento patrimonial carente de título jurídico que lo haga exigible, supuestos que no son sólo aquellos a los que la resolución anulada se refiere y que se reputan concurrentes en el caso enjuiciado; la determinación de estos supuestos no puede encomendarse con exclusividad a los órganos de la propia Comunidad, habiendo sido las pruebas practicadas en autos las que han servido de base al criterio favorable, en este caso, a la separación, criterio que la sentencia estima coincidente con el que habría apreciado un diligente y buen labrador. Será a partir de estas premisas como examinaremos los motivos del recurso.



Sexto.- Debemos empezar por el sexto, pues teniendo la sentencia como "ratio decidendi" el art. 212.4 del R.D.P.H., si este precepto fuese nulo por vulneración del principio de jerarquía normativa, es decir por contravenir la Ley de Aguas, procedería su inaplicación y consiguientemente la estimación del recurso de casación. Mas nos parece que no se produce tal vulneración. El art. 212.4 no infringe la Ley de Aguas porque, como la propia Confederación ha reconocido, de la Ley de Aguas no cabe deducir una prohibición absoluta de separación de los comuneros integrantes de una Comunidad de Regantes. Existiendo el derecho a la separación, lo que ese art. establece son las condiciones en que la separación ha de producirse: renunciando al aprovechamiento de las aguas y cumpliendo las obligaciones que con la Comunidad hubiese contraído”.

El Tribunal Supremo, en la sentencia de 10 de noviembre de 2006, recurso de casación 3777/2003, reitera los razonamientos de la previa de 31 de octubre de 2000; incide en la obligación de ser miembro de la Comunidad aun cuando no se riegan las parcelas, rechazando el criterio de la Confederación Hidrográfica que sostenía que la condición de comunero se alcanza por la yuxtaposición de dos requisitos: el ser propietario de una parcela en zona regable; y, segundo, el hacer uso del agua (regarla). Dicha sentencia incide en que ante el silencio de la Ley de Aguas sobre la posibilidad de separarse de la Comunidad de Regantes, no existe una prohibición absoluta, pero, que el artículo 212.4 del Reglamento ha de interpretarse en el sentido que cabrá la separación, alejando justa causa, a solicitud del comunero, cuando el riego de su parcela sea físicamente imposible o requiera de inversiones económicas que no produzcan beneficio alguno o solo enriquezcan a terceros.

Dicha sentencia de 10 de noviembre de 2006 incide en que dicha interpretación es conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional, recogida en la STC 179/1994, de 16 de junio, en cuanto a que es constitucionalmente lícito que la Ley obligue a integrarse en un colegio profesional u otra administración corporativa, cuando los intereses generales, del caso concreto, lo exijan para conseguir los fines públicos para los que aquella ha sido creada; sin que se resista el principio de libertad de asociación del artículo 22 CE, dado que puede ser indispensable la inserción obligatoria en dicha Corporación Pública para alcanzar los objetivos públicos pretendidos, que, de otra manera no serían materializables.

Extrapolando dicha doctrina al caso de autos, resulta, como se dijo, que si no se obligase a todos los propietarios de parcelas regables a ser miembros de la Comunidad de regantes y costear el mantenimiento de las infraestructuras, se podría imposibilitar el riego de toda la zona. Ahora bien, no hay tacha de inconstitucionalidad puesto que es



factible que el comunero, como se recoge en dichas sentencias del Tribunal Supremo puede separarse en los supuestos excepcionales en que se le causaría un perjuicio irreversible o un empobrecimiento injusto, si ha de contribuir al sostenimiento de los gastos ordinarios de la Comunidad y no puede regar sus parcelas o el riego es extraordinariamente oneroso.

La sentencia de esta Sala y Sección 6ª, de 21 de diciembre de 2017, procedimiento ordinario 1116/2016, confirma la resolución de la CH Tajo, que negó a un regante el derecho a separarse de la Comunidad en que no estaba acreditado que el plan de riego de la zona regable correspondiente fuera inviable, admitiendo que pudiera ser necesario que se realizaran mejoras en la zona regable, pero el recurrente no acreditó que la Comunidad no fuera viable; habiéndose aportado un informe del Ministerio de Agricultura del que se denotaba la viabilidad de la zona, con indicación de los cultivos adecuados; sin que existiera imposibilidad de riego.

Extrapolando los anteriores razonamientos al caso enjuiciado en el presente procedimiento, hay que señalar que la recurrente no puede separarse de la Comunidad por el mero hecho de haber pagado las cuotas de 2016 y de 2017; sino que es indispensable que acredite que no puede regar sus parcelas o restaurar el riego le exige inversiones y gastos extraordinarios que hagan la explotación antieconómica. Pero, ninguna de dichas circunstancias han sido acreditadas; puesto que, la Comunidad refiere que la parcela que carece de riego puede ser puesta en regadío mediante unas obras de limpieza y reparación de otras acequias o conducciones que existen en la zona, gastos que correrían de su cuenta; y, que, en cualquier caso, si fuera preciso realizar una conducción que atravesara la carretera, se podría ejecutar, ya que, es frecuente que se realicen obras que atraviesan las vías públicas para conservación y mantenimiento de conducciones. Y, respecto de la otra parcela, que se dice solo puede regarse en un 50%, resulta que también pueden acometerse obras de reparación de la segunda boca de riego; sin que se haya cuantificado por la parte recurrente el coste económico de la misma; igualmente, limpiando la balsa de tierra existente puede instalarse un sistema de riego por goteo o aspersión que requiera menos cantidad de agua.

Por otra parte, la Comunidad de Regantes alega que dispone de caudal suficiente de agua para abastecer las dos parcelas. Debiendo esta Sala acoger la argumentación que la ineficacia de las instalaciones de riego de las parcelas han sido causadas por la inacción de la recurrente y de los anteriores propietarios de las fincas, que decidieron, desde hace años, abandonar su explotación agrícola de regadío en espera de una recalificación urbanística, ya que la práctica totalidad del suelo de Azuqueca de Henares ha sido recalificado como urbanizable, por su proximidad a la Autovía A-II y a Madrid,



sin realizar las obras internas de reparación o solicitar a la Comunidad de Regantes que reparase las conducciones generales.

Por todo lo anteriores, se desestimará el recurso.

QUINTO.- Al desestimarse el recurso, se impondrán las costas a la parte recurrente, si bien se limitará su importe (art. 139 LJCA).

VISTOS los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

FALLAMOS

Que desestimando el recurso interpuesto, por ser ajustada a Derecho la actuación administrativa impugnada, debemos confirmar y confirmamos la resolución de 22 de mayo de 2019, del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Tajo, expediente RA-0012/2018, por la que se desestima el recurso de alzada formulado contra la resolución de 3 de mayo de 2018, de la Comunidad de Regantes del Canal del Henares, por la que se le deniega la baja en dicha Comunidad de Regantes; desestimando todos los pedimentos de la demanda.

Se imponen a la recurrente las costas procesales, hasta un máximo de 1.000 euros, por todos los conceptos, respecto de la minuta del Abogado del Estado; y, otros 1.000 euros, por todos los conceptos, respecto de la Comunidad de Regantes del Canal del Henares.

Contra la presente resolución cabe recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 LJCA, con justificación expresa del interés casacional objetivo que revista.

El correspondiente depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente



nº 2420-0000-93-0599-19 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2420-0000-93-0599-19 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



Este documento es una copia auténtica del documento Sentencia desestimatoria firmado electrónicamente por RAMÓN FERNÁNDEZ FLOREZ (PON), CRISTINA CADENAS CORTINA, JOSE RAMON GIMENEZ CABEZON, LUIS FERNÁNDEZ ANTELO