

**Sentencia de la sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de 17 de abril d 2024 (rec.487/2023)**

---

**Encabezamiento**

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 653/2024**

Fecha de sentencia: 17/04/2024

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 487/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 02/04/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

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

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 487/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

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

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 653/2024**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 17 de abril de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo 487/2023 interpuesto por el Ayuntamiento de San Miguel de Salinas (Alicante), representado por la procuradora doña Irene Arnes Bueno, bajo la dirección letrada de don Francisco Raúl Cutillas Sánchez, contra el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 6 de febrero de 2023, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

Han comparecido como demandados el Sr. Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta de la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, representada por la Letrada del Gabinete Jurídico doña Belén Segura García.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por la representación procesal del Ayuntamiento de San Miguel de Salinas (Alicante) se interpone recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 6 de febrero de 2023, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro, el cual fue admitido por la Sala, motivando la reclamación del expediente administrativo que, una vez recibido, se puso a disposición de la procuradora Sra. Arnes Bueno, para que, en la representación que ostenta, formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verifica con el oportuno escrito presentado el 30 de junio de 2023 en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, termina suplicando a la Sala: "que, teniendo por presentado este escrito junto con sus copias y documentos que se acompañan, se sirva admitirlo, tenga por formalizada DEMANDA contra la *disposición adicional novena, así como el apéndice a la normativa número 5 -Caudales ecológicos-* del Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro, solicitando la nulidad de lo actuado, por razones de forma y fondo con respecto al escalonamiento de los caudales para los años 2026/2027 y, la nulidad de su aplicación de manera automática."

**SEGUNDO.-** Dado traslado del escrito de demanda, la Abogacía del Estado, presenta escrito de contestación a la demanda el 19 de julio de 2023, argumentando en contra del planteamiento del recurso, suplicando a la Sala: "que habiendo por presentado este escrito con sus copias se sirva admitirlo y tener por cumplido el trámite conferido y, previos los que sean procedentes, dicte sentencia inadmitiendo y, en su defecto, desestimando el presente recurso contencioso- administrativo, con imposición de costas a la parte actora."

**TERCERO.-** Dado traslado del escrito de demanda a la representación procesal de la Junta de Castilla-La Mancha, presenta escrito de contestación a la demanda el 21 de septiembre de 2023, argumentando en contra del planteamiento del recurso, suplicando a la Sala: "Que tenga por presentado este escrito con los documentos que se acompañan, se digne admitirlo, tenga por contestada la demanda y en su virtud dicte sentencia inadmitiendo, y subsidiariamente desestimando íntegramente el recurso contencioso-administrativo formalizado de contrario con imposición en costas a la parte recurrente."

**CUARTO.-** Habiendo solicitado la parte demandante y codemandadas el recibimiento del recurso a prueba, se dicta auto el 2 de octubre de 2023 acordando: "No ha lugar al recibimiento a prueba del presente proceso, quedando las documentales aportadas por las partes unidas a las actuaciones con plenos efectos probatorios, y continuando con la tramitación del presente recurso se acuerda conceder a la recurrente el término de DIEZ DÍAS para que presente escrito de conclusiones sucintas de los hechos y fundamentos jurídicos en que apoye sus pretensiones.", dado que tanto el expediente administrativo, como las documentales aportadas con los escritos procesales surten plenos efectos probatorios sin necesidad de la apertura del trámite de prueba.

**QUINTO.-** Dado traslado a las partes para que presenten escrito de conclusiones sucintas, lo efectúan la representación del Ayuntamiento de San Miguel de Salinas, el Sr. Abogado del Estado y la representación procesal de la Junta de Castilla-La Mancha, con el resultado que puede verse en las actuaciones.

**SEXTO.-** Declaradas concluidas las actuaciones, quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno correspondiera, por providencia de 13 de febrero de 2024 se señala para votación y fallo la audiencia del día 2 de abril de 2024, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO.- Objeto del recurso y fundamento.**

Se interpone el presente recurso contencioso-administrativo por el Ayuntamiento de San Miguel de Salinas (Alicante) contra el RD 35/2023, de 24 de enero por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro (en adelante RD). A tenor de lo que se argumenta y se suplica en la demanda, la impugnación de la mencionada disposición general no pretende la declaración de su nulidad completa, sino que, como se termina por concretar en el suplico, la petición está dirigida a la Disposición Adicional 9ª y el

Apéndice a la normativa número 5 -caudales ecológicos-, suplicando que se declare la nulidad de la referencia a que en esa regulación se realice con respecto al escalonamiento de los caudales para los años 2026/2027 y la nulidad de su aplicación de manera automática, a cuyo respecto debiera darse una nueva redacción a dicha norma.

Ha comparecido en el proceso la abogacía del Estado que suplica, con carácter preferente, la inadmisibilidad, y de manera subsidiaria, su desestimación.

## **SEGUNDO.- Sobre la inadmisibilidad del recurso por falta de interés legítimo.**

Razones de lógica jurídica imponen el examen preferente de las causas de inadmisibilidad que se oponen en la contestación de la demandada, dado que solo si las mismas son rechazadas procederá que examinemos la pretensión accionada en este proceso, de conformidad con el orden de los pronunciamientos que nos impone el *artículo 68 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* .

En el sentido expuesto debemos recordar que se aduce por la Abogacía del Estado la inadmisibilidad por dos causas de las establecidas en el *artículo 69 de la Ley procesal* , en concreto, la falta de **legitimación** de la Corporación municipal recurrente y, en segundo lugar, por incongruencia de la pretensión, en pura técnica procesal, por el apartado c) del mencionado precepto procesal. La naturaleza de ambas causas aconseja comenzar el examen de la primera de las invocadas.

Centrado el debate en la **legitimación** del Ayuntamiento recurrente hemos de tener en cuenta que la pretensión que se acciona en la demanda está referida, como ya se ha dicho, a la súplica de que se declare la nulidad, o al menos se dé nueva redacción de la *D.A. 9ª*. *Se ha de añadir que, en la fundamentación de la pretensión, los reproches que se hacen a la mencionada norma* están referidos a la incidencia que lo establecido en ella tiene sobre el régimen del Trasvase Tajo-Segura (en adelante TTS). Partiendo de esos presupuestos es lo cierto, como se argumenta por la Administración demandada, que en la demanda no se contiene razonamiento alguno para justificar la **legitimación** para el ejercicio de la pretensión por parte de la Corporación municipal para la impugnación de la norma reglamentaria estatal en tales términos. Aun cabría añadir que, a la vista de la invocación de la inadmisibilidad que se aduce en la demanda, nada se razona en su contra en las conclusiones de la recurrente, en cuyo trámite se guarda un absoluto silencio sobre el óbice formal opuesto de contrario.

Las cuestiones que se suscitan han sido ya examinadas en nuestra sentencia 1019/2023, de 17 de julio, dictada en el recurso 389/2021 ( *ECLI:ES:TS:2023:3371* ), para un supuesto similar al que ahora nos ocupa y en el sentido de acoger la causa de inadmisibilidad invocada. En efecto, como hemos declarado en la referida sentencia, el *artículo 19 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* , al regular la **legitimación** en este orden jurisdiccional, se condiciona dicho presupuesto subjetivo del proceso a la titularidad de derechos e intereses legítimos (apartado 1º.a) de quien ejercita la pretensión.

Ahora bien, vinculada la **legitimación** al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, es lo cierto que los mencionados derechos se reconocen por el ordenamiento constitucional a los ciudadanos frente a los poderes públicos, por lo que, en principio, no pueden ser estos titulares de tales derechos, estableciéndose una excepción

precisamente con el mencionado derecho fundamental a la tutela por cuanto las Administraciones públicas puedan quedar sujetos al proceso. Pero esa peculiaridad comporta que la vigencia del mencionado derecho fundamental a las Administraciones públicas comporta particularidades que tienen trascendencia en cuanto al reconocimiento de la **legitimación** para poder instar el proceso contencioso.

En efecto, conforme a lo establecido en el mencionado artículo 19.1º.e) y por lo que se refiere al supuesto de autos, se reconoce a las entidades locales territoriales **legitimación** para impugnar " *los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades locales.*" Es decir, los Ayuntamientos, como es el caso de autos, no tienen reconocido en nuestro Derecho una **legitimación** general para la impugnación en vía contencioso-administrativa de cualquier acto o disposición general de la Administración General del Estado, como es el Real Decreto que constituye el objeto de este proceso, sino solo en la medida que dicha disposición general afectase a su ámbito de autonomía.

Conforme a la mencionada normativa debe hacerse constar que, en principio y como ya antes se adelantó y pone de manifiesto la defensa de la Administración demanda, en la demanda no se contienen fundamentación alguna que justifique la **legitimación** del Ayuntamiento recurrente, silencio que es más relevante apreciar en su escrito de conclusiones cuando ya se conocía la invocación del óbice formal que se había propuesto en la contestación a la demanda. Y si bien esa actuación procesal no puede asimilarse a una aceptación de la inadmisibilidad propuesta de contrario, es lo cierto que viene a confirmar lo que resulta evidente a la vista del planteamiento de la pretensión. Y es que, en definitiva, la incidencia que las concretas determinaciones que el plan hidrológico aprobado comportan para el Trasvase en modo alguno afectan a las competencias municipales que delimitan su ámbito de competencia, básicamente establecidas en el *artículo 25 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* .

Por lo expuesto, procede declarar la inadmisibilidad del presente recurso.

### **TERCERO.- Costas procesales.**

Por lo que se refiere al pago de las costas del presente proceso procede, de conformidad con lo establecido en el *artículo 139.1º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* , su imposición al Ayuntamiento recurrente, si bien, conforme autoriza el párrafo cuarto, a la vista de las circunstancias del caso, se limitan a cuatro mil euros (4.000 €), más IVA, la cantidad máxima a repercutir por todos los conceptos.

### **FALLO**

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

Se declara la inadmisibilidad del presente recurso contencioso-administrativo 487/2023, promovido por el Ayuntamiento de San Miguel de Salinas (Alicante) contra el Real Decreto 35/2023, con expresa imposición de las costas del proceso al Ayuntamiento recurrente, hasta el límite señalado en el último fundamento.

Notifíquese esta resolución a las partes , haciéndoles saber que contra la

misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.