

Roj: STS 3596/2011
Id Cendoj: 28079130032011100250
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 3
Nº de Recurso: 1/2009
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

Traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a trece de Junio de dos mil once.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo número 1/2009 interpuesto por la JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA, representada por Letrado de sus servicios jurídicos, contra el *Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre*, sobre traspasos de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma; es parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada por el Abogado del Estado, y la JUNTA DE ANDALUCÍA, representada por Letrado de sus servicios jurídicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha interpuso ante esta Sala, con fecha 2 de enero de 2009, el recurso contencioso-administrativo número 1/2009 contra el *Real Decreto número 1666/2008, de 17 de octubre*, sobre traspasos de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma.

Segundo.- En su escrito de demanda, de 24 de abril siguiente, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y suplicó que se dictase sentencia "por la que, estimando el recurso interpuesto, declare contrario a Derecho y anule en su integridad el Real Decreto impugnado o, subsidiariamente, lo anule en los particulares mediante los que se transfiere a la Junta de Andalucía la titularidad y gestión de los embalses de Guadalmena, Dañador, Yeguas, Rumblar, La Fernandina, Guadalén, Giribaile y Negratín". Por otrosí interesó el recibimiento a prueba.

Tercero.- El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito de 15 de junio de 2009, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y suplicó a la Sala que dictase sentencia "por la que se declare inadmisibile o, subsidiariamente, se desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el *Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre*, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, por ser conforme a Derecho la disposición recurrida".

Cuarto.- El Letrado de la Junta de Andalucía contestó a la demanda con fecha 3 de septiembre de

2009 y suplicó sentencia "por la que se declare la inadmisión del recurso o, subsidiariamente, se desestime la demanda". Por otrosí consideró necesario el recibimiento a prueba.

Quinto.- Practicada la prueba declarada pertinente por auto de 20 de octubre de 2009 y evacuado el trámite de conclusiones por las representaciones de ambas partes, por providencia de 16 de noviembre de 2010 la Sala acordó:

"Conforme a lo solicitado por el Abogado del Estado y el Letrado de la Junta de Andalucía, procede suspender el señalamiento efectuado para el día de hoy del recurso contencioso-administrativo número 1/1/2009, promovido por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra el *Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre*, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, hasta que el Tribunal Constitucional resuelva el recurso de inconstitucionalidad número 5120/2007, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra los *artículos 43, 50.1.a), 50.2 y 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo*, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía."

Sexto.- Por providencia de 23 de marzo de 2011 la Sala acordó: "Una vez dictada sentencia por el Tribunal Constitucional con fecha 16 de marzo de 2011 en el recurso de inconstitucionalidad número 5120/2007, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra los *arts. 43, 50.1 a), 50.2 y 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma* del Estatuto de Autonomía para Andalucía, requiérase a las partes para que en el plazo común de veinte días presenten las alegaciones que estimen oportunas sobre su incidencia en el presente recurso."

Séptimo.- El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha presentó sus alegaciones el 6 de abril de 2011.

Octavo.- El Abogado del Estado presentó sus alegaciones con fecha 29 de abril de 2011.

Noveno.- La Letrada de la Junta de Andalucía evacuó el trámite conferido por escrito de 3 de mayo de 2011.

Décimo.- Por providencia de 23 de mayo de 2011 se nombró Ponente al Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sanchez-Bordona y se señaló para su Votación y Fallo el día 7 de junio siguiente, en que ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Campos Sanchez-Bordona, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha interpone el presente recurso contra el *Real Decreto número 1666/2008, de 17 de octubre*, en cuya virtud se traspasan funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma.

El recurso es admisible pese a la objeción opuesta por el Abogado del Estado y el Letrado de la Junta de Andalucía, que niegan la legitimación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para impugnar el *Real Decreto 1666/2008*. No cabe estimarla porque, no obstante tratarse del traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, lo cierto es que se refieren a las competencias estatales atribuidas a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, en cuya gestión interviene la Administración autonómica castellano-manchega habida cuenta de que parte de su territorio comprende cauces y aguas de la cuenca del río Guadalquivir.

La repercusión que el *Real Decreto 1666/2008* supone respecto de la citada Confederación Hidrográfica legitima a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en cuanto Administración presente en ella, para reaccionar jurídicamente contra aquél ya que sus propios intereses pueden resultar afectados por un Real Decreto limitador de su intervención sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir.

Segundo.- El *Real Decreto 1666/2008* trae causa de la modificación que en el Estatuto de Autonomía para Andalucía introdujo la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. En su nueva redacción, el *artículo 51 del Estatuto* disponía que la Comunidad Autónoma andaluza ostenta competencias exclusivas sobre las aguas

de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del **medio ambiente**, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el *artículo 149.1.22ª* de la Constitución.

Era precisamente el referido *artículo 51 del Estatuto de Autonomía* para Andalucía el precepto legal para cuya aplicación o cumplimiento se procedió al traspaso de funciones y servicios desde la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía que regula el *Real Decreto 1666/2008*. Y la demanda presentada por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se basaba, sustancialmente, en la inconstitucionalidad del referido artículo, respecto del cual propugnaba que esta Sala plantease la oportuna cuestión al Tribunal Constitucional. Pretensión que -conforme a lo que instaron el Abogado del Estado y el de la Junta de Andalucía- no acogimos porque ya se había planteado contra aquel *artículo el recurso de inconstitucionalidad número 5120/2007* por parte de la Junta de Extremadura.

Una vez que el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 16 de marzo de 2011, ha declarado la "inconstitucionalidad y nulidad" del tan citado *artículo 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, procede que extraigamos de esta declaración las consecuencias derivadas en cuanto al Real Decreto objeto de este litigio.

Tercero.- Todas las partes están conformes, de una manera o de otra, en que la sentencia constitucional afecta directa e inmediatamente al *Real Decreto 1666/2008*. El Abogado del Estado (esto es, de la Administración estatal que procede al traspaso de sus funciones y servicios) admite de modo expreso que "la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente anulación del *artículo 51 EAA priva de soporte constitucional* y anula el fundamento del traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía". Con la misma claridad lo afirma la Junta de Comunidades demandante.

La Junta de Andalucía, por su parte, prefiere hablar de ineficacia sobrevenida del Real Decreto. A su juicio éste resulta ser "una disposición administrativa que ha dejado de producir efectos al ser privada de la base material sobre la que operaba que no era otra que el referido título de atribución competencial" anulado por la sentencia *constitucional de 16 de marzo de 2011*. En términos algo diferentes el Abogado del Estado mantiene que dicha sentencia incide de modo sobrevenido en el Real Decreto impugnado de modo que, a su juicio, "no afecta a la legalidad 'inicial' del Real Decreto impugnado, pero sí a su soporte constitucional actual".

Cuarto. - El recurso no ha perdido su objeto porque formalmente se dirige contra el *Real Decreto 1666/2008* y éste no ha sido derogado o anulado hasta ahora. Y la sentencia del Tribunal Constitucional que contiene la declaración de inconstitucionalidad del *artículo 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, no determina la mera ineficacia *pro futuro*, con alcance únicamente prospectivo, de la regulación contenida en aquel precepto, sino su nulidad al resultar contrario a la Constitución.

La declaración de inconstitucionalidad del *artículo 51 del Estatuto de Andalucía* va expresamente acompañada de la de su nulidad. No hay, repetimos, en la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de marzo de 2011 (a diferencia de lo sucedido en otras anteriores, a partir de la número 45/1989) meros efectos prospectivos, sino declaración de que el *precepto de la Ley Orgánica 2/2007* no era compatible, desde su aprobación, con el texto constitucional, por lo que resulta nulo *ab initio*.

Siendo ello así, la misma declaración de nulidad debe afirmarse respecto del Real Decreto impugnado que no hace sino utilizar la base competencial inadecuada -desde la perspectiva *constitucional-que proporcionaba el artículo 51* citado para instrumentar el traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía. En consecuencia, la disposición administrativa objeto de litigio no sólo es que haya dejado de producir efectos "al ser privada de la base material sobre la que operaba que no era otra que el referido título de atribución competencial", sino que debe ser declarada nula.

Quinto.- Las consideraciones precedentes no quedan alteradas por el hecho de que, tras la sentencia *constitucional de 16 de marzo de 2011*, haya sido suscrito un "convenio de colaboración" entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma Andaluza para subvenir a la situación generada por aquella, convenio cuya copia ha sido aportada a las actuaciones. Se trata de una fórmula pactada para permitir "la participación real y efectiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la gestión del río Guadalquivir" según acordara la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado mediante la suscripción del citado convenio, en el que se encomienda a la Comunidad Autónoma andaluza la gestión en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del

Guadalquivir.

Al margen de que la *cláusula quinta* de aquel convenio dispone precisamente que mediante adenda a él habrán de establecerse, si fuera necesario, "las consecuencias adicionales que resulten del pronunciamiento del Tribunal Supremo en los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra el *Real Decreto 1666/2008* [...]", es claro que el mencionado convenio, susceptible a su vez de impugnación, no tiene ni puede tener incidencia alguna sobre la validez o nulidad del Real Decreto.

Nuestra función jurisdiccional se limita a la declaración de nulidad del *Real Decreto 1666/2008* impugnado en este litigio, en coherencia con lo que ya ha sido expuesto. La situación "actual" de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, a la que se refiere la Junta de Andalucía en su último escrito de alegaciones para subrayar la carencia de "medios imprescindibles para la prestación de un servicio público de tanta trascendencia como es la gestión de los recursos y aprovechamiento hidráulicos" o para referirse a la "paralización en la gestión de la cuenca del Guadalquivir", son otras tantas cuestiones ajenas a la validez de la disposición impugnada.

Sexto.- La declaración de nulidad del *Real Decreto 1666/2008* no debe ir acompañada de la condena en costas a ninguna de las Administraciones que han intervenido en el proceso, ante su falta de temeridad o mala fe.

Séptimo.- Para dar cumplimiento al *artículo 107.2 de la Ley Jurisdiccional* procede la publicación del fallo de esta sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español

FALLAMOS

Primero.- Rechazar la objeción de inadmisibilidad aducida por el Abogado del Estado y por el Letrado de la Junta de Andalucía.

Segundo.- Estimar el recurso contencioso-administrativo número 1/2009 interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra el *Real Decreto número 1666/2008, de 17 de octubre*, sobre trasposos de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, que declaramos nulo.

Tercero.- No hacer imposición de costas.

Cuarto.- Ordenar la publicación de este fallo en el Boletín Oficial del Estado.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos : Pedro Jose Yague Gil.- Manuel Campos Sanchez-Bordona.- Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- Maria Isabel Perello Domenech.- Rubricados. PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sanchez-Bordona, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo en audiencia pública en el día de su fecha, lo que como Secretario de la misma certifico.