

Roj: STS 3784/2011
Id Cendoj: 28079130032011100264
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 3
Nº de Recurso: 2/2009
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

REAL DECRETO 1666/2008, DE 26 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. JUNTA DE EXTREMADURA. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. LEGITIMACIÓN ACTIVA. ARTÍCULO 19.1 a) y d) LJCA.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a catorce 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 01/2/2009 , interpuesto por la Letrada de la JUNTA DE EXTREMADURA 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 cuenta del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la comunidad autónoma. Han sido parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado, y la JUNTA DE ANDALUCÍA, representadas y defendida por Letrado de los Servicios Jurídicos de la misma.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Letrada de la JUNTA DE EXTREMADURA, interpuso ante esta Sala, con fecha 5 de enero de 2009 el recurso contencioso-administrativo número 1/2/2009, 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.

SEGUNDO.- En su escrito de demanda, presentado el 7 de abril de 2009, la Letrada de la JUNTA DE EXTREMADURA recurrente, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« admita este escrito con sus copias, tenga por devuelto el expediente administrativo y en su día, tras los trámites legales oportunos, dicte sentencia por la que, estimando el presente recurso, declare la nulidad del 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 cuenta del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la comunidad autónoma. » .

TERCERO.- El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito presentado con fecha 29 de mayo de 2009, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó

con el siguiente SUPPLICO:

« que, teniendo por contestada la demanda, previos los trámites legales pertinentes, dicte 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 cuenta del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, por ser conforme a Derecho la resolución recurrida. » .

CUARTO.- El Letrado de la JUNTA DE ANDALUCÍA contestó a la demanda por escrito presentado con fecha 15 de julio de 2009, en el que alegó, asimismo, los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que tenga por presentado este escrito con sus copias, por contestada la demanda y por devuelto el expediente administrativo, y previos los trámites oportunos le dé el curso correspondiente, dictando una sentencia por la que se declare la inadmisión del recurso o, subsidiariamente, se desestime la demanda. » .

QUINTO.- Por auto de 8 de septiembre de 2009, se acordó fijar la cuantía del recurso en indeterminada, y, no estimándose necesaria la celebración de vista pública y no habiéndose solicitado el recibimiento a prueba, se concede a la representación de la parte demandante (la JUNTA DE EXTREMADURA), el término de diez días para que presente escrito de conclusiones sucintas de los hechos por la misma alegados y motivos jurídicos en que se apoyen, evacuándose dicho trámite por escrito presentado el 14 de octubre de 2009, en el que tras efectuar las alegaciones que consideró oportunas, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que teniendo por presentado este escrito con sus copias, se sirva admitirlo y con ello, tenga por cumplimentado el trámite para el que fuimos emplazados y por formuladas las conclusiones en él contenidas . » .

SEXTO.- Por diligencia de ordenación de 19 de octubre de 2009, se otorga a las partes recurridas el plazo de diez días para que presenten sus conclusiones, evacuándose dicho trámite con el siguiente resultado:

1º.- El Abogado del Estado, en escrito presentado el 23 de octubre de 2009, efectuó las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que, teniendo por presentado este escrito y por formulado escrito de conclusiones de forma que, previos los trámites legales pertinentes, dicte sentencia por la que se desestime el presente recurso, por ser conforme a Derecho la resolución recurrida. » .

2º.- El Letrado de la JUNTA DE ANDALUCÍA, en escrito presentado el 23 de octubre de 2009, efectuó, igualmente, las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que, teniendo por presentado este escrito con sus copias, y por evacuado el trámite conferido, dicte Sentencia que sea conforme al Suplico del escrito de contestación a la demanda. » .

SÉPTIMO.- Por providencia de 3 de febrero de 2010, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, y se señaló este recurso para votación y fallo el día 20 de abril de 2010, suspendiéndose el señalamiento por necesidades del servicio por providencia de 16 de abril de 2010 y señalándose nuevamente para el día 6 de julio de 2010. Por provincia de fecha 6 de julio de 2010, y conforme a lo solicitado por el Abogado del Estado y por el Letrado de la Junta de Andalucía, se suspende nuevamente el señalamiento efectuado 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.

OCTAVO.- Recibida la sentencia de 16 de marzo de 2011 del Tribunal Constitucional, dictada en 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, por providencia de 26 de mayo de 2011 , se acordó oír a las partes para alegaciones sobre la posible incidencia de dicha resolución en el pleito, evacuándose dicho trámite con el siguiente resultado:

1º.- La Letrada de la Junta de Andalucía, en escrito presentado el 27 de mayo de 2011, efectuó las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« tenga por presentado este escrito y sus prevenidas copias, se sirva admitirlo en tiempo y forma, y por evacuadas las presentes alegaciones, acordando el archivo del presente recurso por pérdida sobrevenida de su objeto al devenir ineficaz la disposición impugnada o, subsidiariamente, para el caso de que no se entendiera que existe pérdida de objeto, la declaración de nulidad lo sería con efectos del dictado de la Sentencia del Tribunal Constitucional, dado el carácter accesorio e instrumental del RD impugnado . »

2º.- El Abogado del Estado, en escrito de 30 de mayo de 2011, efectuó, asimismo, las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que, habiendo por presentado este escrito, tenga por realizadas las alegaciones contenidas en el mismo. » .

3º.- La Letrada de la Junta de Extremadura, en escrito de 5 de junio de 2011, efectuó, igualmente, las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que al admitir el presente escrito tenga por formuladas en tiempo y forma las alegaciones recogidas en el cuerpo de este escrito y previos los trámites oportunos dicte Sentencia DECLARANDO LA NULIDAD DEL 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 cuenta del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la comunidad autónoma. » .

NOVENO.- Por providencia de 6 de junio de 2011, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, y se señaló este recurso para votación y fallo el día 7 de junio de 2011, fecha en que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto del recurso contencioso-administrativo.

El recurso contencioso-administrativo que enjuiciamos, interpuesto por la Letrada de la JUNTA DE EXTREMADURA, tiene como objeto la pretensión de que se declare la nulidad del *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 cuenta del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la comunidad autónoma.

SEGUNDO.- Sobre la pretensión de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación de la Junta de Extremadura.

Las pretensiones deducidas de forma coincidente por el Abogado del Estado y por el Letrado de la JUNTA DE ANDALUCÍA, formuladas al amparo del *artículo 69 b) de la Ley* reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, consistentes en que se declare la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por carecer la Junta de Extremadura de interés legítimo para impugnar 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 cuenta del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la comunidad autónoma, no pueden prosperar, porque consideramos, siguiendo los criterios expuestos en la sentencia de esta Sala jurisdiccional de 13 de junio de 2011 (RCA 1/2009/2009), que, no obstante referirse la norma impugnada al traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, resulta evidente que incide en la delimitación de las competencias del Estado atribuidas a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, en cuya gestión interviene la Junta de Extremadura, habida cuenta de que por su territorio transcurren aguas y cauces de la cuenca del río Guadalquivir,

Por ello, de acuerdo con lo dispuesto en el *artículo 19.1 a) y d) de la Ley* reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, consideramos que la repercusión que el *Real Decreto 1666/2008* supone

respecto de la citada Confederación Hidrográfica legítima a la Junta de Extremadura, 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 río Guadalquivir.

A este respecto, cabe poner de relieve que la fundamentación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Junta de Extremadura contra el *Real Decreto 1666/2008*, se sustenta en el recurso de inconstitucionalidad número 5120/2007, promovido contra la *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo*, de reforma del *Estatuto de Autonomía para Andalucía*, por vulneración del artículo 149.1.22 de la Constitución, en relación con lo dispuesto en el artículo 147.2.d) CE, por no tomar en consideración el artículo 51 del *Estatuto* andaluz recurrido el carácter supracomunitario de la cuenca del Guadalquivir, que discurre por el territorio de cuatro Comunidades Autónomas, y, concretamente, por 18 municipios de la provincia de Badajoz, y que determina que el Estado tenga la competencia exclusiva en esta materia, y deba respetar el principio de unidad de la cuenca hidrográfica.

Asimismo, procede significar que el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24.1 de la Constitución comporta, según reitera el Tribunal Constitucional en la sentencia 30/2004, de 4 de marzo, como contenido esencial primario el de obtener de los órganos jurisdiccionales integrantes del Poder Judicial una resolución razonada y fundada en derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes, imponiendo al juez, para garantizar la concretización expansiva de este derecho fundamental, una interpretación razonable y no arbitraria de los presupuestos y cláusulas procesales que no suponga una aplicación rigorista, excesivamente formal, o desproporcionada en relación con los fines que preserva el proceso, de modo que la declaración de inadmisión sólo puede fundarse en la concurrencia de un óbice fundado en un precepto expreso de la ley que a su vez sea respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental, adoptada en la observancia de estos fundamentos hermenéuticos constitucionales.

El derecho a un proceso equitativo, que garantiza el artículo 6.1 del *Convenio Europeo de Derechos Humanos*, ratificado por España por Instrumento de 29 de septiembre de 1979, que constituye para los órganos judiciales una fuente interpretativa prevalente del derecho a la tutela judicial efectiva de conformidad con el artículo 10.2 de la Constitución, exige que los órganos judiciales contencioso-administrativos al examinar las causas de inadmisión, respeten el principio de proporcionalidad entre las limitaciones impuestas al derecho de acceso a un tribunal para que examine el fondo del recurso y las consecuencias de su aplicación. (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de noviembre de 2004. Caso Saez Maeso contra España).

TERCERO.- Sobre la prosperabilidad del recurso contencioso-administrativo.

El recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Letrada de la JUNTA DE EXTREMADURA, debe ser estimado, acogiendo los razonamientos jurídicos expuestos en la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2011 (RCA 1/2009), en la que dijimos:

« 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.

[...] 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".

[...] 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.

[...] 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 aquélla, 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 . » .

CUARTO.- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.2 de la Ley* reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede hacer expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso contencioso-administrativo.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Primero.- Rechazar las objeciones de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo aducidas por el Abogado del Estado y por el Letrado de la Junta de Andalucía.

Segundo.- Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Letrada de la JUNTA DE EXTREMADURA 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, que declaramos nulo.

Tercero.- No efectuar expresa imposición de las costas causadas en el presente recurso contencioso-administrativo.

Publíquese el presente fallo en el Boletín Oficial del Estado, conforme al *artículo 72.2 de la Ley* reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando 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 en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.- Alfonso Llamas Soubrier.- Firmado.