

Roj: STS 2957/2016 - ECLI:ES:TS:2016:2957
Id Cendoj: 28079130042016100235
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 4
Nº de Recurso: 3352/2014
Nº de Resolución: 1487/2016
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En Madrid, a 21 de junio de 2016

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 3352/2014 interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, contra la Sentencia de 12 de junio de 2014, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sección Segunda), en el recurso contencioso-administrativo nº 267/2010, sobre aguas. Ha sido parte recurrida el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª Maria del Pilar Teso Gamella

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sección Segunda), se ha seguido el recurso contencioso administrativo, interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, contra el Acuerdo de la Confederación Hidrográfica del Segura por el que se informa a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que no tiene derecho subjetivo o interés legítimo que pueda verse afectado por las resoluciones de concesión entre regantes de la cuenca receptora, en relación con los expedientes de concesión del trasvase Tajo-Segura. Y contra cuyo acto se efectuó requerimiento de anulación el 2 de febrero de 2010, ante la Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, en virtud del art. 44 de la LJCA .

SEGUNDO .- La indicada Sala dictó Sentencia, con fecha 12 junio de 2014, cuyo fallo es el siguiente:

<<Desestimar el recurso contencioso administrativo nº 267/2010 interpuesto por la JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA LA MANCHA contra Acuerdo de la Confederación Hidrográfica del Segura, con nº de referencia CSR-85/05, por el que se informa que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha no tiene derecho subjetivo o interés legítimo que pueda verse afectado por las resoluciones de concesión entre los regantes de la cuenca receptora,. (Y sobre expedientes de concesiones del Traspase Tajo-Segura). Y contra cuyo acto se efectuó requerimiento de anulación por escrito del Consejero de Ordenación del Territorio y Vivienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de fecha 2-02-2010, ante la Directora General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y marítimo, en virtud del Art. 44 de la LJCA ley 29/98, de 13 de julio. Requerimiento que se considera rechazado por transcurso del plazo de un mes. (...) Actos administrativos que se confirman por ser en lo aquí discutido, conformes a derecho; sin costas>>.

TERCERO.- Contra dicha Sentencia se prepara, ante la Sala "a quo", y se interpone ante esta Sala Tercera, recurso de casación, en el que se solicita que se estime la casación, se revoque la sentencia y se estime el recurso contencioso administrativo.

CUARTO.- Por su parte, la recurrida, en su escrito de oposición, solicita que se inadmita el recurso y el motivo y, en su defecto, se rechacen ambos, confirmando la sentencia. Con costas.

QUINTO .- Acordado señalar día para la votación y fallo, fue fijado a tal fin el día 7 de junio de 2016, en cuya fecha ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia aquí impugnada desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, ahora también recurrente, contra la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Segura, de 24 de noviembre de 2009, que da traslado a la Administración recurrente del informe de la Subdirección General de Gestión del Dominio Público Hidráulico de la Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, que impide personarse a la recurrente como interesada en los procedimientos de concesiones de aguas procedentes del trasvase Tajo-Segura, y contra la denegación del requerimiento previo formulado por la ahora recurrente a dicha Dirección General.

En el expresado informe se concluye que la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha no tiene derecho subjetivo ni interés legítimo, que pueda verse afectado por las resoluciones de concesión, entre los regantes de la cuenca receptora, que se adopten sobre volúmenes ya trasvasados.

Teniendo en cuenta que en el año 2008 la indicada Confederación Hidrográfica comenzó la tramitación de más de sesenta expedientes de concesiones para riego de aguas procedentes del trasvase Tajo-Segura referidas a los territorios de Alicante, Almería y Murcia. Y fue durante la tramitación de dichos expedientes cuanto se solicitó el informe del artículo 25.3 del TR de la Ley de Aguas .

Pues bien, la sentencia que se recurre considera, tras recoger la posición procesal de las partes, que << la Sala comparte el criterio de la Abogacía del Estado, y de la codemandada, en cuenta a que la actora carece de interés legítimo, que pueda verse afectado por las resoluciones de concesión entre los regantes de la cuenca receptora y que se adopten sobre estos volúmenes trasvasados >>. Y añade que <<la Ley reguladora de la Jurisdicción al regular la legitimación, establece en su Art. 19.1 que estarán legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o un interés legítimo (e apartado a), y en el apartado h) se hace referencia a cualquier ciudadano, en el ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes, supuesto éste en el que no sería necesario tan siquiera interés legítimo, cuando se ejercita la acción popular. Está prevista esta acción pública en materia urbanística, así el R.D. Legislativo 2/2008 de 20 de junio, como ya hiciera la normativa anterior del suelo sigue manteniendo como un derecho de los ciudadanos el ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística. También se recoge esa acción pública en materia medioambiental en la Ley 27/2006. Sin embargo, como señala el Abogado del Estado, nos encontramos ante la ejecución de potestades administrativas en materia sobre dominio publico hidráulico>>.

SEGUNDO .- El recurso de casación se sustenta sobre un único motivo en el que, por el cauce procesal que dibuja el artículo 88.1.d) de la LJCA , se denuncia la lesión de los artículos 24.1 de la CE , y 19.1.d) y 69.1 de la LJCA , así como de la doctrina constitucional y jurisprudencia que cita.

Por su parte, el Abogado del Estado aduce que el recurso ha de inadmitirse, porque las normas que se citan como infringidas no guardan relación con la cuestión debatida, pues no se refieren a la legitimación para intervenir en el procedimiento administrativo. Respecto del fondo, señala que la sentencia acierta cuando niega legitimación a la recurrente como interesada, por carecer de derecho o interés legítimo en los procedimientos de modificación de aprovechamiento de aguas.

TERCERO .- Resulta obligado examinar, por elementales razones de lógica procesal, la causa de inadmisión que aduce el Abogado del Estado en su escrito de oposición, al indicar que las normas cuya infracción se aducen -- artículos 24.1 de la CE , y 19.1.d) y 69.1 de la LJCA -- , no guardan relación con la legitimación para ser parte en el procedimiento administrativo.

Bastaría para desestimar esta objeción procesal con señalar que las normas invocadas como infringidas son, precisamente, las que aplica la sentencia recurrida. En concreto, además de señalar que comparte el alegato esgrimido por el Abogado del Estado en el recurso contencioso administrativo, seguidamente se interpreta y aplica expresamente el artículo 19, apartados a) y h), de la nuestra Ley Jurisdiccional .

Es cierto, como señala el Abogado del Estado, que lo que está en juego es la legitimación para intervenir en el procedimiento administrativo y no en el recurso contencioso administrativo, pero no puede obviarse que la cita del artículo 19 de la LJCA , que hace la sentencia impugnada, permite cuestionar en casación su aplicación al caso y la interpretación que, de dicha norma, hace la sentencia, lo que nos conduce al examen de la cuestión de fondo que se plantea en este recurso.

CUARTO .- Sostiene la recurrente en su único motivo, como fundamento de la infracción de las normas que aduce -- artículos 24.1 de la CE , y 19.1.d) y 69.1 de la LJCA --, que la sentencia considera que la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha no tiene legitimación para intervenir en los procedimientos

administrativos que se siguen, ante la Administración General del Estado, sobre los aprovechamientos de aguas procedentes del trasvase Tajo-Segura, en contra de lo declarado por la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Concluyendo que es " *ilógico (...) que se nos reconozca legitimación para recurrir los acuerdos de trasvase del Tajo al Segura, en los que no podemos cuestionar por desconocerlo el destino del agua trasvasada, y que se nos niegue la condición de interesados en los expedientes de concesiones para riego con agua procedente de tal trasvase en los que está legalmente configurada la intervención de esta Administración* ".

Antes de nada, debemos advertir, para delimitar el objeto del debate casacional, atendida la mezcla de argumentos que se contienen en la sentencia que se impugna, que lo que plantea la Administración recurrente no es si la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha tiene legitimación para recurrir en sede jurisdiccional la denegación de requerimiento formulado tras el traslado del informe que impide su personación como interesada en los procedimientos administrativos. No. Lo que se cuestiona, en el recurso precedente y en esta casación, es si a la Administración recurrente debió reconocerse, o no, la condición de interesada en el procedimiento administrativo.

QUINTO .- No se trata, en definitiva, de determinar el alcance del artículo 19 de la LJCA , en lo relativo a las Comunidades Autónomas, sino del artículo 31 de la Ley 30/1992 , cuando perfila el concepto de "interesado". Por esto la sentencia aplica indebidamente el artículo 19 de nuestra Ley Jurisdicción , pues si lo que se impugna es la denegación de la personación como interesado en un procedimiento administrativo, va de suyo de dicha decisión administrativa ocasiona un evidente perjuicio, lo que integra el interés legítimo que legalmente es título legitimador suficiente para acudir a la jurisdicción, ex artículo 19 de la LJCA .

Es cierto que entre ambos regímenes jurídicos media una coincidencia relevante, como es la referencia al derecho e interés legítimo en los dos preceptos antes citados, como título que habilita para ostentar la condición de interesado en vía administrativa, o para impugnar un acto administrativo en sede jurisdiccional, pero también lo es que hay peculiaridades significativas al respecto, como es el caso de la legitimación de las Comunidades Autónomas que prevé el apartado d) del artículo 19.1 de la LJCA . Lo que queremos decir es que no podemos aplicar miméticamente lo expresado en nuestras Sentencias de 26 de junio de 2015 (recurso de casación nº 3059/2013), y 18 de diciembre de 2015 (recurso de casación nº 1196/2014), pero sí inspirarnos en algunas de las consideraciones que allí se hacen.

SEXTO .- En el procedimiento administrativo, ex artículo 31 de la Ley 30/1992 , tienen el carácter de interesados, por lo que hace al caso, los que sean titulares de derechos y los que ostenten intereses legítimos individuales o colectivos, siempre que, en ambos casos, puedan resultar afectados por la decisión que se adopte. Y si bien el citado artículo 31 parece previsto para los particulares, lo cierto es que no hay norma administrativa específica para las Administraciones, por lo que debemos de estar a dicha caracterización general.

La delimitación de la condición de interesado atendiendo, como señala la resolución administrativa impugnada en la instancia, al uso del agua antes o después del trasvase no puede ser compartido por esta Sala, pues uno de los principios rectores de la gestión, en materia de aguas, es el de unidad de cuenca o demarcación, unidad de gestión y tratamiento integral (artículo 14 del TR de la Ley de Aguas). En este sentido, la Comunidad Autónoma por la discurren las aguas antes del trasvase tiene un interés legítimo en el uso que se haga de las mismas una vez trasvasadas, toda vez que el compromiso de dichas aguas, y su destino para un uso racional, determina e incide en dicha unidad de cuenca y compromete y condiciona futuros trasvases.

Además del citado principio de unidad de gestión de la cuenca hidrográfica, en la interpretación conferida en SSTC 227/1998, de 29 de noviembre y 161/1996, de 27 de octubre , ha de atenderse también a la necesidad de evitar una fragmentación o compartimentación en la gestión del agua del que se hacen eco reciente las SSTC 30/2011, de 16 de marzo y 32/2011, de 17 de marzo , para el caso de estas cuencas intercomunitarias, evitando que tal compartimentación resulte nociva para la racional gestión del recurso hídrico. De manera que los principios constitucionales de orden material que conciernen a la ordenación y gestión de recursos naturales, tan trascendentes para la vida como el agua, se concretan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la " *utilización racional de todos los recursos naturales* " (artículo 45.2 de la Constitución).

En definitiva, debemos recordar que no se trata ahora de establecer controles ni limitaciones, se trata únicamente de poder personarse como "interesado" en los procedimientos sobre concesiones administrativas de aguas, sobre ese uso privativo de las aguas. De modo que dicha unidad de gestión, en lo que importa

a la condición de interesado, debe facilitar una administración más equilibrada de los recursos hídricos, en atención al conjunto y transcendencia de todos los intereses afectados.

SÉPTIMO .- Téngase en cuenta, además, que nos encontramos ante cuencas, ahora demarcaciones, intercomunitarias que, a diferencia de las intracomunitarias, trascurren por más de una Comunidad Autónoma, lo que significa que son competencia del Estado, pero de las que, naturalmente, no pueden desentenderse las Comunidades Autónomas por las que discurre el recurso hídrico, atendida la necesidad de su colaboración según las distintas fórmulas que establece el TR de la Ley de Aguas en abundantes preceptos, y singularmente en el artículo 25 del TR de la Ley de Aguas .

No está de más señalar, en fin, que este ámbito sectorial, las aguas, al que nos referimos, es un área muy sensible en determinadas zonas de la geografía española y que, tradicionalmente, viene arrastrando una añeja controversia, entre algunas Comunidades Autónomas, por lo que ha de estimularse la colaboración y el consenso necesario.

Por cuanto antecede, procede declarar haber lugar a la casación.

OCTAVO .- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción , no procede hacer imposición de costas.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido Que **ha lugar** al recurso de casación interpuesto el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que legalmente ostenta, contra la Sentencia de 12 de junio de 2014, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en el recurso contencioso administrativo nº 267/2010 , sentencia que se casa y anula. Se **estima el recurso contencioso administrativo** interpuesto contra la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Segura, de 24 de noviembre de 2009, que se anula, por lo que se reconoce el carácter de interesada a la Administración recurrente en los expedientes sobre concesiones de aguas procedentes del trasvase Tajo-Segura. **No se hace imposición de costas** .

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Segundo Menendez Perez Maria del Pilar Teso Gamella Jose Luis Requero Ibañez Jesus Cudero Blas Angel Ramon Arozamena Laso Rafael Toledano Cantero