



Roj: **STS 1336/2022 - ECLI:ES:TS:2022:1336**

Id Cendoj: **28079130052022100080**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **07/04/2022**

Nº de Recurso: **2080/2021**

Nº de Resolución: **437/2022**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CAT 3030/2021,**  
**ATS 10986/2021,**  
**STS 1336/2022**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 437/2022**

Fecha de sentencia: 07/04/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2080/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 22/03/2022

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

Procedencia: T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.3

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2080/2021

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. 437/2022**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D.<sup>a</sup> Inés Huerta Garicano

D. Fernando Román García

En Madrid, a 7 de abril de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 2080/2021 interpuesto por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada por la Sra. Abogada del Estado D.<sup>a</sup> M. Pilar Cancér Minchont contra la sentencia núm. 38/2021, de 12 de enero, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Tercera), que inadmitió, por falta de **jurisdicción** a favor del Tribunal Constitucional, el procedimiento ordinario 84/2015 interpuesto por la Delegación del Gobierno en Cataluña contra el Acuerdo de 10 de febrero de 2015 del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, que aprobó la revisión del Plan especial de emergencias por contaminación de las aguas marinas de Cataluña. Ha comparecido como parte recurrida la Generalitat de Cataluña, bajo la dirección letrada de D. Jordi Gómez Varias.

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

## ANTECEDENTES DE HECHO

### PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-

La Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó sentencia núm. 38/2021, de 12 de enero, que inadmitió, por falta de **jurisdicción** a favor del Tribunal Constitucional, el procedimiento ordinario 84/2015 interpuesto por la Delegación del Gobierno en Cataluña contra el acuerdo -10 de febrero de 2015- del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, que aprobó la revisión del Plan especial de emergencias por contaminación de las aguas marinas de Cataluña (DOGC nº 6809, de 12 de febrero de 2015).

La sentencia aprecia la inadmisibilidad del recurso razonando, en síntesis, lo siguiente:

<< **TERCERO.-** En sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3<sup>a</sup>, Sección 6<sup>a</sup>, de 27 de junio de 2002, dictada en el recurso 836/1998, se señala que "la esencia del conflicto positivo de competencia ha venido siendo entendida como la existencia de una controversia entre el Estado y una Comunidad Autónoma, o bien entre estas entre sí, relativa al orden de competencias establecido en la Constitución, en los estatutos de Autonomía o en las leyes correspondientes".

El abogado del Estado defiende la competencia de esta Sala para el conocimiento y fallo del recurso, argumentando que su demanda no sólo se fundamenta en una vulneración de las competencias exclusivas del Estado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña al aprobar el acuerdo impugnado, sino también en una vulneración de la legalidad ordinaria.

Al respecto la sentencia del Tribunal Supremo antes reseñada, se remite a la sentencia 88/1989 del Tribunal Constitucional, que califica como muy importante, en la que "añade el Tribunal, que el conflicto competencia no es el remedio procesal adecuado cuando admitiendo que el ente frente al que se interpone el conflicto ha ejercido una competencia de la que es titular, se alega que el ejercicio de la misma infringe por otros motivos el ordenamiento jurídico, con la consecuencia de que ello implica un obstáculo para el normal desempeño de las competencias que son propias en virtud de las normas constitucionales, estatutarias o legales; ello aunque las vulneraciones del Ordenamiento que se invoquen se refieran a normas o principios constitucionales o a los principios generales que informan las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero no en concreto en la infracción de las normas sobre distribución de competencias incluidas en el bloque constitucional".

Más adelante concluye que "en consecuencia, el requisito ineludible para que quede legítimamente constituido el conflicto de competencia será la impugnación de la disposición, resolución o acto objeto del mismo se fundamenta en el no respeto de las normas que configura el bloque constitucional de distribución de competencias, de tal manera que, si no existe disputa sobre ese punto, cualquier otra infracción cae fuera de lo que puede constituir el ámbito del conflicto".

No es un criterio aplicable a este caso, contrariamente a lo defendido por el abogado del Estado, por cuanto éste no admite que la Generalitat ha aprobado el acuerdo impugnado en ejercicio de una competencia que le es propia, sino que con ese acuerdo ha vulnerado el bloque constitucional de distribución de competencias, y, considerando la materia competencia exclusiva del Estado, además pretende la anulación de dicho acuerdo por vulneración de la legislación y demás normativa del Estado aprobada en ejercicio de su competencia



exclusiva, reiterando, indirectamente, la vulneración de las normas que configuran ese bloque constitucional de competencias.

La sentencia anteriormente citada, de 27 de junio de 2002, se plantea la **cuestión** de "si la competencia para conocer de los conflictos positivos de competencia que corresponde al Tribunal Constitucional excluye la de la **jurisdicción contencioso-administrativa** para conocer y enjuiciar la conformidad a derecho de las disposiciones reglamentarias o actos administrativos de los que aquéllas disputas traen causa. Dicho de otro modo, si la competencia para conocer de los conflictos de competencia es exclusiva del Tribunal Constitucional o por el contrario cabe también acudir a la **jurisdicción** contencioso administrativa para la impugnación de un acto o reglamento en base a la incompetencia del órgano que los hubiera dictado".

Concluye dicha sentencia que "...cabe plantear ante la **jurisdicción** contenciosa, por terceros, sean personas jurídicas públicas o privadas o particulares, la impugnación de un acto o disposición reglamentaria que vulnere las reglas de reparto de competencias contenidas en las normas del bloque de constitucionalidad".

No es el caso que nos ocupa, ya que no es un tercero, que no puede comparecer ante el Tribunal Constitucional, "salvo bajo la fórmula de coadyuvante, en aquellos casos en que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, además de la titularidad de la competencia, haya de decidirse sobre situaciones de hecho o de derecho, creadas por el acto determinante del conflicto, en las que existan intereses concretos y directos de terceras personas", el que acude a la **jurisdicción** para impugnar un acto o disposición por razones de titularidad de la competencia que se ejercita, sino que el conflicto positivo de competencia se plantea entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña, en relación con la distribución de competencias establecida en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes correspondientes, por lo que la competencia para resolución, y determinación de la titularidad de las competencias que ambas partes pretenden propias corresponde al Tribunal Constitucional, que es el competente para conocer "de los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí", de conformidad con el artículo 161.1 c) de la Constitución .

Por todo lo expuesto, procede declarar la inadmisibilidad del presente recurso contencioso-administrativo por falta de **jurisdicción**, al amparo del artículo 69 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la **Jurisdicción** Contencioso- administrativa, en relación con el artículo 5 de la misma Ley, a favor de la competencia del Tribunal Constitucional, de conformidad con el artículo 161. 1 c) de la Constitucional, y artículos 62, 66 y concordantes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional>>.

#### **SEGUNDO.El recurso de casación promovido por la parte.-**

El Sr. Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, prepara recurso de casación en el que, tras justificar el cumplimiento de los requisitos de plazo, legitimación y recurribilidad de la sentencia, considera infringidos los artículos: 1.1. LJCA, 149.1.20 y 23 CE en relación con el art. 6.1.f) del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre ( Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante), y arts. 132.3 y 149.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, identificando, como supuestos de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, los previstos en los artículos 88.2.a) y c) y 88.3.a) LJCA.

Alega, asimismo, que la sentencia recurrida infringe la STS de 27 de junio de 2002, que la propia Sala de instancia cita en apoyo de su pronunciamiento de inadmisibilidad, considerando, además, que dicha sentencia contempla un supuesto distinto o no totalmente equiparable al presente, y, también infringe la STS de 29 de enero de 2018 (RCA 2794/15) en relación con la impugnación de actividad administrativa que vulnera el régimen de reparto constitucional de competencias. Entiende conveniente que esta Sala se pronuncie sobre la **cuestión**, pues la doctrina existente ha de ser reafirmada o reforzada.

#### **TERCERO.Admisión del recurso.-**

Mediante auto de 26 de febrero de 2021, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó Auto el 9 de septiembre de 2021, acordando:

<< **PRIMERO.-** Admitir a trámite el recurso de casación preparado por el Sr. Abogado del Estado, en la representación que le es propia, contra la sentencia -12 de enero de 2021- de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que declaró inadmisibile, por falta de **jurisdicción** a favor del Tribunal Constitucional, el P.O. 84/15.



**SEGUNDO.-** Precisar que la **cuestión** que se entiende tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si cabe impugnar ante la **jurisdicción contencioso-administrativa** un acto o disposición cuya nulidad se insta con base en la vulneración de preceptos constitucionales que disciplinan el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o, por el contrario, lo que procede indefectiblemente es el planteamiento de un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional.

**TERCERO.-** Identificar como normas jurídicas que, en principio, deben ser objeto de interpretación los artículos 1.1. LJCA, 149.1.20 y 23 CE en relación con el art. 6.1.f) del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre (Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante), y 132.3 y 149.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña,

**CUARTO.-** Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

**QUINTO.-** Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto.

**SEXTO.-** Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme.>>

#### **CUARTO. Interposición del recurso.-**

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal de la Administración General del Estado con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita y termina suplicando a la Sala: <<que teniendo por presentado este escrito y sus copias, admita este escrito mediante el que se interpone recurso de casación, y lo estime, fijando la doctrina que proponemos en nuestro F II.1, con estimación del recurso contencioso interpuesto por esta parte en la instancia e imposición de las costas de la instancia al recurrido.>>

#### **QUINTO. Oposición al recurso.-**

Dado traslado para oposición a la representación procesal de Generalitat de Cataluña, presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso, suplicando a la Sala: <<Que tenga por presentado este escrito, junto con sus copias, por hechas las manifestaciones que contiene, por evacuado el trámite conferido en los términos que resultan de dichas manifestaciones, teniendo por manifestado que esta parte no formula alegaciones respecto a la **cuestión** planteada en el escrito de preparación del recurso, así como teniendo por manifestado que esta parte considera que en el marco del presente recurso de casación no procede pronunciarse sobre la **cuestión** de fondo debatida ante el Tribunal a *quo*. >>

**SEXTO.-** Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 22 de marzo de 2022, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento .

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **PRIMERO. Objeto del recurso.**

Se interpone el presente recurso de casación 2080/2021 por la Administración General del Estado, contra la sentencia 38/2021, de 12 de enero, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso ordinario 84/2015, que había sido promovido por la mencionada Administración, en impugnación del acuerdo del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, adoptado en sesión de 10 de febrero de 2015, por la que se aprobaba la Revisión del Plan Especial de Emergencias por Contaminación de las Aguas Marinas de Cataluña.

La sentencia de instancia declaró la inadmisibilidad del recurso, por estimar que este Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo no era el competente para conocer de dicha impugnación, debiendo declinar la **jurisdicción** en favor del Tribunal Constitucional.

Las razones en que se funda la referida decisión se contienen, en lo que interesa al presente recurso, en los fundamentos segundo y tercero, en los que se declara:

"Con carácter previo a dictar sentencia, se acordó solicitar al Tribunal Constitucional, a los efectos que procedan de conformidad con el artículo 61.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, si se ha planteado y pende ante el mismo algún conflicto de competencias en relación con el Acuerdo impugnado, GOV/15/2015, o contra el acuerdo del Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña de



1 de agosto de 2003, que aprobó el Plan especial de emergencias por contaminación accidental de las aguas marinas de Cataluña (CAMCAT). Asimismo, de conformidad con el artículo 5.2 de la ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la **Jurisdicción Contencioso-administrativa**, y a fin de resolver sobre la **jurisdicción** de esta Sala y Sección para el conocimiento y fallo del presente recurso contencioso-administrativo, por entender que podría corresponder al Tribunal Constitucional, se concedió a las partes y al Ministerio Fiscal una audiencia por plazo de cinco días a fin de que pudiera presentar alegaciones al respecto.

"El abogado del Estado solicitó que se declare la competencia de esta Sala para continuar con el curso del procedimiento, argumentando que, además de fundamentar la pretensión de nulidad del acuerdo impugnado en la "vulneración del ámbito de las competencias exclusivas del Estado en materia de marina mercante y de puertos de interés general", en la demanda también se alegó la infracción del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante; el Real Decreto 638/2007, de 18 de marzo, por el que se regulan las Capitanías Marítimas y los Distritos Marítimos, los artículos 15 a 20 y siguientes de la Orden FOM/1793/2014, de 22 de septiembre, y los artículos 3.1, 4 y 5, 6 a 8 del Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre del Sistema Nacional de Respuesta ante un suceso de contaminación marina.

"Por otra parte, alega que esta Sala y Sección es competente para conocer y resolver el presente recurso por virtud de lo dispuesto en el artículo 10.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la **Jurisdicción** Contencioso-administrativa, que atribuye a las Salas de esta **jurisdicción** de los Tribunales Superiores de Justicia la competencia para conocer de los recursos contra "las disposiciones generales emanadas de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales", y en este caso, como se ha dicho, además de alegarse una vulneración del bloque de inconstitucionalidad, la demanda también se fundamenta en una vulneración de la legalidad ordinaria.

"El Ministerio Fiscal informó que procedía declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de **jurisdicción**.

"El abogado de la Generalitat informó en el sentido de que "el debate tiene plena relación con la distribución competencial que emana del bloque de constitucionalidad, y, por tanto, sometemos nuestra posición al que pueda considerar, con mejor criterio, este Tribunal, en el supuesto que considere que, ciertamente, carece de **jurisdicción** para conocer de la controversia planteada, al corresponder la misma al Tribunal Constitucional".

"La letrada de la Administración de Justicia encargada del Registro General del Tribunal Constitucional informó en el sentido de que "no aparece, s.e.u.o., que se haya planteado conflicto de competencia en relación con el acuerdo GOV/15/2015, ni contra el acuerdo del Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña de 1 de agosto de 2003, que aprobó el Plan Especial de Emergencias por Contaminación Accidental de las Aguas Marinas de Cataluña".

"[...] En sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sección 6ª, de 27 de junio de 2002, dictada en el recurso 836/1998, se señala que "la esencia del conflicto positivo de competencia ha venido siendo entendida como la existencia de una controversia entre el Estado y una Comunidad Autónoma, o bien entre estas entre sí, relativa al orden de competencias establecido en la Constitución, en los estatutos de Autonomía o en las leyes correspondientes".

"El abogado del Estado defiende la competencia de esta Sala para el conocimiento y fallo del recurso, argumentando que su demanda no sólo se fundamenta en una vulneración de las competencias exclusivas del Estado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña al aprobar el acuerdo impugnado, sino también en una vulneración de la legalidad ordinaria.

"Al respecto la sentencia del Tribunal Supremo antes reseñada, se remite a la sentencia 88/1989 del Tribunal Constitucional, que califica como muy importante, en la que "añade el Tribunal, que el conflicto competencia no es el remedio procesal adecuado cuando admitiendo que el ente frente al que se interpone el conflicto ha ejercido una competencia de la que es titular, se alega que el ejercicio de la misma infringe por otros motivos el ordenamiento jurídico, con la consecuencia de que ello implica un obstáculo para el normal desempeño de las competencias que son propias en virtud de las normas constitucionales, estatutarias o legales; ello aunque las vulneraciones del Ordenamiento que se invoquen se refieran a normas o principios constitucionales o a los principios generales que informan las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero no en concreto en la infracción de las normas sobre distribución de competencias incluidas en el bloque constitucional".

"Más adelante concluye que "en consecuencia, el requisito ineludible para que quede legítimamente constituido el conflicto de competencia será la impugnación de la disposición, resolución o acto objeto del mismo se fundamenta en el no respeto de las normas que configura el bloque constitucional de distribución de



competencias, de tal manera que, si no existe disputa sobre ese punto, cualquier otra infracción cae fuera de lo que puede constituir el ámbito del conflicto".

"No es un criterio aplicable a este caso, contrariamente a lo defendido por el abogado del Estado, por cuanto éste no admite que la Generalitat ha aprobado el acuerdo impugnado en ejercicio de una competencia que le es propia, sino que con ese acuerdo ha vulnerado el bloque constitucional de distribución de competencias, y, considerando la materia competencia exclusiva del Estado, además pretende la anulación de dicho acuerdo por vulneración de la legislación y demás normativa del Estado aprobada en ejercicio de su competencia exclusiva, reiterando, indirectamente, la vulneración de las normas que configuran ese bloque constitucional de competencias.

"La sentencia anteriormente citada, de 27 de junio de 2002, se plantea la **cuestión** de "si la competencia para conocer de los conflictos positivos de competencia que corresponde al Tribunal Constitucional excluye la de la **jurisdicción contencioso-administrativa** para conocer y enjuiciar la conformidad a derecho de las disposiciones reglamentarias o actos administrativos de los que aquellas disputas traen causa. Dicho de otro modo, si la competencia para conocer de los conflictos de competencia es exclusiva del Tribunal Constitucional o por el contrario cabe también acudir a la **jurisdicción contencioso-administrativa** para la impugnación de un acto o reglamento en base a la incompetencia del órgano que los hubiera dictado".

*Concluye dicha sentencia que "...cabe plantear ante la **jurisdicción** contenciosa, por terceros, sean personas jurídicas públicas o privadas o particulares, la impugnación de un acto o disposición reglamentaria que vulnere las reglas de reparto de competencias contenidas en las normas del bloque de constitucionalidad".*

"No es el caso que nos ocupa, ya que no es un tercero, que no puede comparecer ante el Tribunal Constitucional, "salvo bajo la fórmula de coadyuvante, en aquellos casos en que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, además de la titularidad de la competencia, haya de decidirse sobre situaciones de hecho o de derecho, creadas por el acto determinante del conflicto, en las que existan intereses concretos y directos de terceras personas", el que acude a la **jurisdicción** para impugnar un acto o disposición por razones de titularidad de la competencia que se ejercita, sino que el conflicto positivo de competencia se plantea entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña, en relación con la distribución de competencias establecida en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes correspondientes, por lo que la competencia para resolución, y determinación de la titularidad de las competencias que ambas partes pretenden propias corresponde al Tribunal Constitucional, que es el competente para conocer "de los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí", de conformidad con el artículo 161.1 c) de la Constitución.

"Por todo lo expuesto, procede declarar la inadmisibilidad del presente recurso contencioso-administrativo por falta de **jurisdicción**, al amparo del artículo 69 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la **Jurisdicción** Contencioso-administrativa, en relación con el artículo 5 de la misma Ley, a favor de la competencia del Tribunal Constitucional, de conformidad con el artículo 161.1 c) de la Constitución, y artículos 62, 66 y concordantes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional."

## **SEGUNDO. Admisión e interposición y oposición al recurso.**

Contra la mencionada sentencia se preparó recurso de casación ante este Tribunal Supremo, como ya se dijo, siendo admitido a trámite al considerar que la **cuestión** de interés casacional para la formación de la jurisprudencia es determinar si cabe impugnar ante la **jurisdicción contencioso-administrativa** un acto o disposición cuya nulidad se insta, con fundamento en la vulneración de preceptos constitucionales sobre el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o, en otro caso, debe suscitarse necesariamente un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional.

A tales efectos se consideran que deben ser objeto de interpretación, entre otros que se consideran de necesario estudio, los artículos 1-1º de la Ley Reguladora de la **Jurisdicción Contencioso-Administrativa**; 149-1º-20ª y 23 de la Constitución y el artículo 6-1º-f) del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre (en adelante LPE); así como los artículos 132-3º y 149-3º del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Se aduce por la defensa de la Administración recurrente en el escrito de interposición, con carácter previo, que el debate suscitado ante el Tribunal de instancia no era propiamente y de manera exclusiva las **cuestiones** sobre el reparto constitucional de las competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña, sino que se invocaba la vulneración de los ya mencionados preceptos de la LPE. Con tal premisa se considera que la jurisprudencia de este Tribunal Supremo viene declarando, para supuestos como el presente, que los Tribunales del Orden Contencioso-Administrativo tienen **jurisdicción** para conocer de los procesos en que se suscita esa pretendida vulneración de las normas legales, sin perjuicio del reparto constitucional de



competencia, dejando cita concreta de la mencionada jurisprudencia; conforme a la cual, la competencia de la **Jurisdicción contencioso-administrativa**, respecto de la impugnación de actos administrativos y disposiciones reglamentarias, se extiende a supuestos en los que, aun ejercitando una pretensión de nulidad de la actuación impugnada en base a la vulneración del orden constitucional de competencias, la pretensión no afecta a la mera declaración competencial, sino que se pretende la anulación de un concreto acto administrativo por vicios de dicha delimitación competencial, al margen de que se trate de un proceso contencioso-administrativo entablado entre el Estado y una Comunidad Autónoma. Esa jurisprudencia no puede verse alterada por lo declarado, como mero "óbiter dicta", en la sentencia de este Tribunal Supremo de 5 de junio de 2018, citada de contrario.

Por su parte, la defensa de la Administración no formula oposición a la **cuestión** suscitada en el auto de admisión, si bien se aduce que, caso de prosperar el recurso, este Tribunal Supremo no procede pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones suscitadas en la instancia, **cuestión** que, se aduce, no ha sido suscitada por la Abogacía del Estado en el presente recurso.

### **TERCERO. Examen de la cuestión que suscita interés casacional.**

A tenor de lo expuesto y centrado el debate de autos en la procedencia de la declaración de inadmisibilidad por falta de **jurisdicción** que se ha declarado en la sentencia recurrida, hemos de comenzar por señalar que, como se hace constar por las partes, el presente proceso se inició por la Administración General del Estado, en impugnación del Acuerdo del Departamento de Interior de la Generalidad de Cataluña, de 10 de febrero, por el que se aprobaba la Revisión del Plan Especial de Emergencias por Contaminación de las Aguas Marina de Cataluña (CAMCAT), publicado en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, número 6809, de 12 de febrero de 2015.

En la demanda interpuesta por la Abogacía del Estado se suplicaba que se declarase la nulidad de la mencionada revisión, por considerar que afectaba de manera sustancial al Plan originario que era objeto de Revisión, si bien en aquel se regulaban los planes de actuación local en el ámbito del litoral de los diversos municipios, en tanto que con ocasión de la Revisión aprobada, pasa a configurarse como un instrumentos de planificación de las actividades de prevención y lucha contra la contaminación referida al medio marino de las aguas marítimas, excediendo de la mera contaminación terrestre, estableciendo una organización y catálogo de medios para dicha actividad, incluidos los estatales, que quedarían subordinados a las directrices y organización por la Generalitat. Así pues, estimando que afecta al mar territorial y conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las competencias autonómicas no pueden incluir actuaciones sobre dicho ámbito porque las competencias están **atribuidas** al Estado. A esa misma conclusión llevaría la concurrencia de otros títulos competenciales, como serían la contaminación, el salvamento marítimo, **cuestiones** portuarias o protección del medio ambiente. Como complemento de dicha argumentación, se aduce que las competencias autonómicas están referidas a la lucha contra la contaminación, pero limitada a las costas y, aun así, en coordinación con los planes estatales y subordinada a la legislación estatal.

De acuerdo con los referidos presupuestos, se argumenta en el escrito de interposición que la aprobación de la Revisión del Plan vulneraba lo establecido en la ya mencionada LPE; estimando, a modo de conclusión, que el ámbito de aplicación de la revisión del Plan se extiende, indebidamente, al mar territorial, sin título competencial alguno de la Comunidad Autónoma para dicha regulación; y, de otra parte, que aun cuando estuviera reducida al ámbito terrestre, la extensión de dicha regulación comporta la vulneración de la LPE; de todo lo cual se concluye en la nulidad de la Revisión aprobada.

A la vista de ese planteamiento que concurre en el caso de autos debemos tener en cuenta que, desde el punto de vista estrictamente procesal en que se suscita el debate en la instancia; los reglamentos de los Comunidades Autónomas tienen un régimen peculiar de impugnación.

En efecto, como cualquier disposición general, los reglamentos dictados en virtud de las potestades conferidas a la CCAA son susceptibles de impugnación ante la **jurisdicción contencioso-administrativa** ( artículos 1 y 25 de la Ley Reguladora de la **Jurisdicción Contencioso-Administrativa**) por cualquier sujeto que, conforme a lo establecido en la Ley procesal tenga legitimación general para deducir el recurso contencioso-administrativo, pudiendo invocarse en dicha impugnación cualquier vulneración del ordenamiento jurídico ( artículos 56.1º y 65 de la Ley Reguladora de la **Jurisdicción Contencioso-Administrativa**, en relación con el artículo 47.2º de la de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Toda esa normativa procesal tiene como fundamento originario la declaración constitucional de que son los Tribunales los que controlan la potestad reglamentaria, de acuerdo con lo establecido en el artículo 106 de la Constitución.

Ahora bien, a estos reglamentos autonómicos se refiere también el artículo 161 de la Constitución al delimitar el ámbito competencial del Tribunal Constitucional y, tras referirse a los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, así como a los conflictos de competencia y demás materias que se disponga expresamente,



establece en su párrafo segundo que "El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas." Es decir, con una legitimación limitada al Gobierno, los reglamentos autonómicos pueden ser también impugnados ante el Tribunal Constitucional, sin que la Norma Suprema determine los motivos por los que puedan impugnarse dichas disposiciones, lo cual ha de vincular al mismo ámbito jurisdiccional del mencionado Tribunal de Garantías.

A esta posibilidad de impugnación de los reglamentos autonómicos ante el Tribunal Constitucional solo se hace referencia de manera concreta y vinculada a esa posibilidad de impugnación de la Constitución, en el artículo 62 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conforme al cual "Cuando el Gobierno considere que una disposición o resolución de una Comunidad Autónoma no respeta el orden de competencia establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes orgánicas correspondientes, podrá formalizar directamente ante el Tribunal Constitucional, en el plazo de dos meses, el conflicto de competencia, o hacer uso del previo requerimiento regulado en el artículo siguiente, todo ello sin perjuicio de que el Gobierno pueda invocar el artículo ciento sesenta y uno, dos, de la Constitución, con los efectos correspondientes."

A la vista de los mencionados preceptos y concordantes de la mencionada Ley Orgánica, el recurso ante el Tribunal Constitucional queda limitado al Gobierno y solo puede interponerse en el plazo de dos meses, pudiendo invocarse en contra de la legalidad del reglamento autonómico exclusivamente que no haya respetado el "orden de competencia" establecido en el bloque de constitucionalidad, debiendo quedar reducido el objeto de tal proceso a determinar la competencia, estatal o autonómica, de una concreta materia.

Como puede apreciarse, los ámbitos subjetivos, objetivos y, por supuesto, formales, de ambos procedimientos de revisión de los reglamentos autonómicos son bien diferentes y operan en planos jurídicos bien distintos. Pero esa delimitación de ambos procedimientos genera la duda de cuando ha de proceder uno u otro, en el bien entendido de que son alternativos y, al menos en un primer momento, excluyentes, porque no es admisible iniciar ambos procesos, con el riesgo de sentencias contradictorias. Pero esa alternativa solo es admisible cuando quien pretende impugnar el reglamento autonómico sea el Gobierno, único legitimado para acudir al Tribunal Constitucional.

Pretender salvar esa opción por la vía de la materia sobre la que versa la impugnación, no deja de ofrecer serios reparos, incluso en el propio seno del desarrollo de los respectivos procesos y reducida dicha posibilidad a la impugnación por el Gobierno. En efecto, en el ámbito del proceso constitucional, la única **cuestión** que podrá ser objeto de impugnación es la nulidad del reglamento autonómico exclusivamente por vulnerar ese orden de competencia, quedando al margen de dicho proceso las demás **cuestiones** que pudiera suscitar el reglamento impugnado o, en palabras del antes mencionado artículo 47.2º de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cualquier vulneración de una norma de superior rango. Ello llevaría al contrasentido que sí, como acontece en el caso de autos, la impugnación del reglamento autonómico por el Gobierno se funda en la vulneración de ese orden de competencia pero, además de ello, por otras vulneraciones de disposiciones de rango superior; el Gobierno deberá acudir, de manera necesaria, al planteamiento ante el Tribunal Constitucional para salvaguardar dicho orden de competencia y, caso de no prosperar dicha impugnación, o no prosperar en su integridad, se cierra la vía del Orden Contencioso-Administrativo para reproducir la nulidad de la disposición general autonómica por vicios de ilegalidad al vulnerar normas de superior rango, por ser idénticos los plazos para instar uno u otro proceso. Por el contrario, nada impide, conforme al ámbito de nuestro proceso contencioso que se ha expuesto y por mandato también de la Constitución, en el proceso ante los Tribunales de ese orden pueda invocarse la vulneración de dicho orden de competencia y, además de ello, cualquier otra vulneración de norma de superior rango normativo.

En relación con lo antes razonado, debe señalarse que el Tribunal Constitucional ha delimitado el ámbito objetivo del procedimiento a que se hace referencia en el artículo 62 de su Ley reguladora y ha declarado en su sentencia 135/2020, de 23 de septiembre (ECLI:ES:TC:2020:135) que solo pueden formar parte del procedimiento el "*planteamiento del conflicto... sin que puedan formar parte de este proceso otras actuaciones de órganos y autoridades de dicho gobierno... Tales actuaciones se sitúan extramuros del presente conflicto...*" pudiendo dar lugar, en el caso de **cuestiones** diferentes a la señalada, a la inadmisibilidad del conflicto (sentencia 100/2019, de 18 de julio; (ECLI:ES:TC:2019:100). Conforme se declara en la sentencia 45/2015, de 5 de marzo (ECLI:ES:TC:2015:45) la finalidad del conflicto es determinar si el reglamento cuestionado "excede los límites formales y materiales constitucionalmente impuestos al legislador básico...; o si, por el contrario, respeta las competencias autonómicas de desarrollo".

Por lo que se refiere a la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, se hace un examen minucioso en el escrito de interposición del recurso, dejando constancia la Abogacía del Estado de la existencia de una jurisprudencia reiterada y acorde al rechazo de la declaración de inadmisibilidad que se hace en la sentencia de instancia. En efecto, como ya se dijo, la sentencia de instancia motiva su decisión de declaración de inadmisibilidad





en la doctrina que, se dice, se contiene en la sentencia de este Tribunal Supremo de 27 de junio de 2002, dictada en el recurso de casación 836/1998 (ECLI:ES:TS:2002:4752), de la que se llega a la conclusión, según se razona por la Sala sentenciadora, que solo cuando sea un particular, que no tiene abierta la posibilidad de suscitar el debate en sede del Tribunal Constitucional, tanto el Gobierno como las CCAA han de acudir ante dicho Tribunal cuando el debate se suscite sobre el orden de competencia, por lo que se declara, como ya se dijo, la inadmisibilidad del recurso.

No comparte ese razonamiento este Tribunal. Ya de entrada, porque no es cierto que en la mencionada sentencia se hubiera establecido la doctrina de que cuando son los particulares los que impugnan el reglamento autonómico e invocan **cuestiones** sobre la competencia para regular la materia objeto de la disposición general, cabe acudir a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, vía de impugnación que, en el razonar de la sentencia de instancia, tienen cerrada las Administraciones que cuestionan la competencia para dicha regulación que, se afirma, han de acudir al conflicto ante el Tribunal Constitucional. Y no es cierta esa doctrina porque ya en esa misma sentencia de 2002, se hace referencia a la mencionada **cuestión**, pero con el fin de justificar la tesis contraria, es decir, "como argumento a favor de la tesis favorable a la yuxtaposición de **jurisdicciones** el respeto al derecho a la tutela judicial efectiva proclamada por el artículo 24 de la Constitución..." y con referencia, como se concreta en el párrafo que transcribe la sentencia que aquí se revisa, a las personas jurídicas tanto privadas como públicas, es decir, las Administraciones. Y es que la mencionada sentencia, en su extensa argumentación, vino a sentar la doctrina de que no se cierra la vía a la posibilidad de que, en concreto, la Administración General del Estado pueda acudir a la vía **contencioso-administrativa** en supuestos como el presente, en lo que se denomina yuxtaposición de **jurisdicciones**.

Que ello es así lo pone de manifiesto la más reciente jurisprudencia de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, de la que se deja abundante cita en el escrito de interposición del recurso de casación. En efecto, debemos tener en cuenta lo declarado en las sentencias de 28 de mayo de 2018, dictada en el recurso 1739/2016, ECLI:ES:TS:2018:1939; sentencia 900/2018, de 1 de junio, dictada en el recurso 1184/2016, ECLI:ES:TS:2018:1951 y sentencia 930/2018, de 5 de junio, dictada en el recurso 1175/2016, ECLI:ES:TS:2018:2066, las cuales contienen abundante cita:

*" Esta Sala considera que en el estado actual de la legislación y de la jurisprudencia ordinaria y constitucional no resulta factible que el Tribunal Supremo pueda inclinarse por aceptar la declaración de inadmisibilidad de un recurso contencioso-administrativo contra un acto o un reglamento autonómico o estatal apreciando que encubre un conflicto constitucional de competencias de atribución exclusiva a la **jurisdicción** constitucional. El carácter global de la cláusula de control jurisdiccional ordinario de la actividad administrativa, concreta y normativa, dificulta oponerse a que un sujeto legitimado impugne un acto estatal o autonómico ante el órgano jurisdiccional ordinario competente, aun cuando funde su nulidad en la infracción de las normas competenciales que articulan la distribución territorial del poder en el Estado. Cuando se trata de un sujeto particular, la relación de esta situación con el derecho a la tutela judicial efectiva resulta evidente.*

[...]

"La competencia en el presente asunto de esta **Jurisdicción** contencioso administrativa ha de afirmarse de manera indubitada tanto por razones positivas -el acto impugnado es susceptible de recurso contencioso administrativo- como negativas -la posibilidad de que el litigio fuese también conocido mediante un conflicto constitucional de competencias no hace desaparecer la competencia de esta **Jurisdicción**-. En definitiva, se produce una concurrencia competencial entre la **Jurisdicción** contencioso administrativa y constitucional que, con las precisiones que haremos, está directamente contemplada en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y admitida de forma consolidada por la jurisprudencia tanto del propio Tribunal Constitucional como de esta Sala.

[...]

"En definitiva, el Tribunal Constitucional puede resolver los conflictos de competencia que se le planteen al amparo del artículo 161.1 c) de la Constitución, y coexiste con la reservada a la **jurisdicción contencioso-administrativa**, que, también por mandato constitucional (artículo 106), ha de "controlar la potestad reglamentaria" en toda su extensión."

#### **CUARTO. Respuesta a la **cuestión** casacional objetiva.**

A la vista de lo razonado en el fundamento anterior y teniendo en cuenta la jurisprudencia reiterada de este Tribunal Supremo, la impugnación por la Administración General del Estado de una disposición reglamentaria aprobada por una Comunidad Autónoma no comporta la declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de **jurisdicción** en favor de la **jurisdicción** del Tribunal Constitucional, pudiendo acudir, alternativamente, a cualquiera de ambos procedimientos de impugnación.



#### QUINTO. Examen de la pretensión accionada en el proceso.

De conformidad con el orden de los pronunciamientos que nos impone el artículo 93 de nuestra Ley Reguladora de la **Jurisdicción Contencioso-Administrativa**, en las sentencias dictadas en el recurso de casación, una vez fijada la interpretación de los preceptos a que se refiere la **cuestión** casacional, deberíamos resolver las **cuestiones** y pretensiones deducidas en el proceso. Pues bien, en el presente supuesto y conforme a lo que ya se había suplicado en la demanda rectora de este proceso, la pretensión suplicada por la Administración General del Estado fue la declaración de nulidad de la mencionada resolución que aprobaba la Revisión del ya mencionado Plan (CAMCAP). Conforme a dicha exigencia procesal, una vez rechazada la inadmisibilidad del proceso declarada en la instancia, procedería que este Tribunal Supremo examinase y se pronunciase sobre las pretensiones accionadas en el proceso, es decir, sobre la legalidad de la Revisión del Plan ya mencionado, sin que pueda desconocerse que, conforme a los fundamentos de la demanda rectora de este proceso, la pretensión de nulidad está fundada, no solo en relación a las competencias que subyacen en dicha aprobación, sino en la propia normativa estatal e incluso autonómica que se aduce vulnerada con la disposición impugnada.

No lo consideramos procedente y ello por las siguientes razones.

En primer lugar, porque el actual modelo del recurso de casación tiene como objeto principal el examen de la **cuestión** casacional delimitada en el auto de admisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 90.4º de la Ley Reguladora de la **Jurisdicción Contencioso-Administrativa**. Y si bien es cierto que, como ya se ha expuesto, no puede perder de vista el Legislador la naturaleza procesal del recurso, el *ius litigatoris*, se impone examinar, en su caso, la pretensión accionada por las partes. Sin embargo y como se dispone en el citado artículo 93, dicho examen de la pretensión ha de serlo con relación a la interpretación de las normas a que se refiere la **cuestión** casacional. Pues bien, en el caso de autos es lo cierto que; por las peculiaridades que concurren, en especial por la decisión adoptada en la instancia y la delimitación del presente recurso de casación; la interpretación de los preceptos a que se refiere el auto de admisión en nada incide sobre la **cuestión** suscitada en el proceso, en suma, sobre la pretensión.

En segundo lugar, porque si bien es cierto que el debate suscitado afecta, de manera principal, en la delimitación competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña, **cuestión** que de manera especial deberá examinarse conforme al bloque de constitucionalidad, es lo cierto que ese debate está vinculado a la propia normativa de la mencionada Comunidad. Buena prueba de lo que se dice es la misma contestación a la demanda que se hace por la Administración catalana, en la que se hace referencia no solo a normativa propia de dicha Comunidad, sino que incluso se postula legitimidad de la revisión del Plan en actos del parlamento autonómico. Es decir, el examen de la pretensión accionada no deja de comportar el examen de la normativa autonómica para la que este Tribunal Supremo carece de competencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 152 de la Constitución; 95 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; y el artículo 86.3º de la Ley Reguladora de la **Jurisdicción Contencioso-Administrativa**. Dicha competencia viene atribuida a la Sala de esta **Jurisdicción** del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

En tercer lugar, porque, como se pone de manifiesto por la defensa autonómica en su oposición al recurso, que fue la parte proponente de la inadmisibilidad, se hace esa concreta petición de relegar el examen de la pretensión a la Sala de instancia, lo cual ha de ser atendida porque, en todo caso, la decisión sobre la legalidad comporta ese examen de dicha normativa autonómica y circunstancias que afectan, no se olvide, a un previo Plan existente, que es el que se Revisa en la resolución impugnada.

Por todo ello procede, tras la declaración de haber lugar al recurso casación y declaración de nulidad de la sentencia de instancia, ordenar la retroacción de actuaciones al momento anterior al trámite de dictar sentencia para que la Sala territorial, con libertad de criterio, dicte la sentencia que proceda en orden a la pretensión accionada en la demanda.

#### SEXTO. Costas procesales.-

De conformidad con lo establecido en el artículo 93.4º de la Ley Reguladora de la **Jurisdicción Contencioso-Administrativa**, no ha lugar a la imposición de las costas de este recurso de casación, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes.

#### FALLO

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

**Primero.** La respuesta a la **cuestión** casacional suscitada es la que se reseña en el fundamento cuarto.

**Segundo.** Ha lugar al recurso de casación 2080/2021, interpuesto por la Administración General del estado, contra la sentencia 38/2021, de 12 de enero, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-



Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso ordinario 84/2015, mencionada en el primer fundamento.

**Tercero.** Se declara nula y sin valor ni efecto alguno la mencionada sentencia.

**Cuarto.** En su lugar, se ordena la reposición de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a dictar sentencia, para que por la Sala de instancia se proceda, con libertad de criterio, a dicta nueva sentencia examinando la pretensión accionada en la demanda.

**Quinto.** No procede hacer declaración concreta sobre las costas de este recurso.

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.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ