

TRIBUNAL SUPREMO
Auto de 23 de abril de 2025
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Rec. n.º 3353/2024

SUMARIO:

Canon de regulación. Sujetos pasivos. *Titulares del derecho de aprovechamiento de aguas públicas en virtud de prescripción adquisitiva inmemorial.* Considera la sentencia recurrida que las comunidades de regantes son sujetos pasivos del canon, y la Confederación Hidrográfica puede girar directamente las liquidaciones a las comunidades de regantes obligadas y considera aplicable a los titulares de concesiones anteriores a la puesta en funcionamiento de las obras de regulación. Se reputa conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo, que esclarezca la aplicación del canon por obras de regulación a los titulares de concesiones anteriores a las obras, para cuyo otorgamiento no pudo ser tenida en cuenta la regulación; en concreto, en la cuenca del río Guadalquivir, anteriores a 1932, año de puesta en funcionamiento del primer embalse. También si son beneficiarios de la regulación quienes adquirieron su derecho por prescripción adquisitiva, y no por concesión administrativa. Finalmente, si la existencia de una sentencia anterior de sentido contrario sobre el mismo objeto no vulnera la situación de cosa juzgada y la igualdad en la aplicación de la ley. La cuestión que presenta interés casacional consiste en determinar si los titulares del derecho de aprovechamiento de aguas públicas en virtud de prescripción adquisitiva inmemorial, del que gozan desde antes de la puesta en funcionamiento de las obras de regulación, resultan obligados al pago del canon de regulación.

TRIBUNAL SUPREMO

AUTO

Magistrados/as

RAFAEL TOLEDANO CANTERO
JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT
LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ
WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY
DIEGO CORDOBA CASTROVERDE

TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Fecha del auto: 23/04/2025
Tipo de procedimiento: R. CASACION
Número del procedimiento: 3353/2024
Materia:

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Rincón Llorente
Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 3353/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Rincón Llorente

TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Síguenos en...



SECCIÓN: PRIMERA**A U T O**

Excmos. Sres.

- D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente
- D. Luis María Díez-Picazo Giménez
- D. Wenceslao Francisco Olea Godoy
- D. Diego Córdoba Castroverde
- D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 23 de abril de 2025.

HECHOS

PRIMERO.- Proceso de instancia y resolución judicial recurrida.

La representación procesal de la Comunidad de Regantes (DIRECCION000) interpuso recurso frente a la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Andalucía, de 18 de junio de 2020, que desestimó la reclamación entablada contra desestimación del recurso de reposición contra las liquidaciones dictadas por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, correspondientes al canon de regulación del año 2019.

El recurso, seguido con n.º 870/2020, fue desestimado en sentencia de 5 de diciembre de 2023, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada.

En lo que interesa al presente recurso de casación, la sentencia considera que la Comunidad de Regantes es sujeto pasivo del canon porque se beneficia de la regulación de los recursos hidráulicos, sin la que no sería posible el aprovechamiento de las aguas.

SEGUNDO.- *Preparación del recurso de casación.*

1.Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos:

- El art. 114 del Real Decreto Legislativo 1/2021, de 20 de julio, del Texto Refundido de la Ley de Aguas [«TRLA»].
- El artículo 299 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico [«RDPH»].
- Los artículos 319 y 326 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (BOE de 8 de enero) [«LEC»].
- Los artículos 14 y 24.1 de la Constitución española [«CE»].

2.Razona que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida, «pues si el Tribunal de instancia hubiera aplicado correctamente los preceptos antes invocados como fundamento para sus razonamientos jurídicos, habría concluido, necesariamente, con la estimación de la pretensión del recurso contencioso respecto a la improcedencia de las liquidaciones giradas a mi representada».

3.Subraya que la norma que entiende vulnerada forma parte del Derecho estatal.

4.Considera que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque se dan las circunstancias contempladas en las letras a) y c) del artículo 88.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa [«LJCA»], así como la presunción contenida en el artículo 88.3, letra a), LJCA.

La sentencia recurrida fija, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de Derecho estatal en las que se fundamenta el fallo que contradice la que otros órganos jurisdiccionales han establecido [artículo 88.2 a) LJCA]. Cita al efecto la sentencia 1811/2023, de 22 de junio (rec. 218/2020) dictada por la misma Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada, que había resuelto en sentido contrario (estimado) el recurso de la misma Comunidad de Regantes contra las liquidaciones del mismo canon, pero de los años 2017 y 2018.

La doctrina que sienta la sentencia recurrida afecta a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso [artículo 88.2.c) LJCA], en atención a que sería aplicable a los titulares de concesiones anteriores a la puesta en funcionamiento de las obras de regulación.

Se han aplicado normas en las que se sustenta la razón de decidir sobre las que no existe jurisprudencia [artículo 88.3.a) LJCA] en el sentido del artículo 1.6 del Código Civil.

5.Por todo lo expuesto reputa conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo, que esclarezca la aplicación del canon por obras de regulación a los titulares de concesiones anteriores a las obras, para cuyo otorgamiento no pudo ser tenida en cuenta la regulación; en

Síguenos en...

concreto, en la cuenca del río Guadalquivir, anteriores a 1932, año de puesta en funcionamiento del primer embalse. También si son beneficiarios de la regulación quienes adquirieron su derecho por prescripción adquisitiva, y no por concesión administrativa. Finalmente, si la existencia de una sentencia anterior de sentido contrario sobre el mismo objeto no vulnera la situación de cosa juzgada y la igualdad en la aplicación de la ley.

TERCERO.- Auto teniendo por preparado el recurso de casación y personación de las partes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada, tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 21 de marzo de 2024, habiendo comparecido la Comunidad de Regantes (DIRECCION000) -como parte recurrente-, ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, dentro del plazo señalado en el artículo 89.5 LJCA. De igual modo lo ha hecho como parte recurrida el Abogado del Estado en representación y defensa de la Administración General del Estado, quien se ha opuesto a la admisión del recurso. Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero, Magistrado de la Sección.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- *Requisitos formales del escrito de preparación.*

1.El escrito de preparación fue presentado en plazo (artículo 89.1 de la LJCA), la sentencia contra la que se dirige el recurso es susceptible de recurso de casación (artículo 86 de la LJCA, apartados 1 y 2) y la Comunidad de Regantes (DIRECCION000) se encuentra legitimada para interponerlo, al haber sido parte en el proceso de instancia (artículo 89.1 LJCA).

2.En el escrito de preparación se acredita el cumplimiento de tales requisitos reglados y se identifican con precisión las normas del ordenamiento jurídico estatal que fueron alegadas en la demanda y tomadas en consideración por la Sala de instancia. También se justifica que las infracciones imputadas a la sentencia han sido relevantes para adoptar el fallo impugnado [artículo 89.2 de la LJCA, letras a), b), d) y e)].

3.El mencionado escrito fundamenta especialmente que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque la sentencia impugnada fija, para supuestos sustancialmente iguales, una doctrina (i) contradictoria con la establecida por otros órganos jurisdiccionales [artículo 88.2.a) de la LJCA], (ii) que afecta a un gran número de situaciones [artículo 88.2.c) de la LJCA], y además (iii) aplica una norma en la que se sustenta la razón de decidir respecto de la que no existe jurisprudencia [artículo 88.3.a) de la LJCA]. De las razones que ofrece para justificarlo se infiere la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo, por lo que se cumple también el requisito exigido por el artículo 89.2.f) de la LJCA.

SEGUNDO.- *Hechos relevantes a efectos del trámite de admisión del presente recurso de casación.*

Un análisis del expediente administrativo y de las actuaciones judiciales nos lleva a destacar como datos importantes para decidir sobre la admisión a trámite del recurso de casación los siguientes:

1º.- Acuerdo de Liquidación.

La Confederación Hidrográfica del Guadalquivir giró a la Comunidad de Regantes DIRECCION000 las liquidaciones n.º NUM000 y NUM001, por el concepto de Canon de Regulación General Indirecta del año 2019.

2º.- Recurso de reposición.

En resoluciones de 4 de noviembre de 2019 y 19 de febrero de 2020, la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir desestimó los respectivos recursos de reposición interpuestos por la Comunidad de Regantes frente a las anteriores liquidaciones.

3º.- Reclamación económico-administrativa.

Mediante resoluciones de 18 de junio de 2020, el Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía desestimó las reclamaciones económico-administrativas NUM002 y NUM003, planteadas por la Comunidad de Regantes contra el anterior acuerdo desestimatorio.

4º.- Recurso contencioso-administrativo.

El 1 de octubre de 2020, la Comunidad de Regantes interpuso recurso contencioso-administrativo contra las mencionadas resoluciones, que se tramitó con el número 870/2023 ante la Sección Segunda Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada.

La *ratio decidendi* de la sentencia sobre este particular se contiene en los Fundamentos de Derecho Cuarto y Quinto, con el siguiente tenor literal:

Síguenos en...

«El canon de regulación es exigible cuando se da la existencia de obras hidráulicas generales realizadas por el Estado y con influencia en las aguas del aprovechamiento y porque la obligación de participar en los costes que implica la regulación es independiente del volumen de agua que la Confederación permite detraer durante la campaña; de ahí que la justificación del canon no radica en el uso directo de los recursos hidráulicos, sino en el beneficio que la regulación corriente confiere de manera genérica en cuanto que sin ella no había sido posible aprovechar tales recursos.

(...) Es por ello que las Comunidades de Regantes son sujetos pasivos del canon, conforme a los artículos 112.3 y 106.1 de la Ley de Aguas, y los artículos 296.1 y 299 del RDPH, facultan a la Confederación Hidrográfica para girar directamente las liquidaciones a las Comunidades de Regantes obligadas, artículo 311 del tan nombrado RDPH, y, en consecuencia, eran también legítimos destinatarios de las liquidaciones.»

La citada sentencia constituye el objeto del presente recurso de casación.

TERCERO.- Verificación de la concurrencia de interés casacional objetivo en el recurso.

1.El presente recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque sobre la norma que sustenta la razón de decidir de la sentencia recurrida, en la perspectiva jurídica que el caso ofrece, acerca del canon de regulación en relación con la prescripción adquisitiva inmemorial de aprovechamiento de aguas públicas, no existe jurisprudencia del Tribunal Supremo [artículo 88.3.a) LJCA] y, además, porque trasciende del caso objeto del proceso [artículo 88.2.c) LJCA]; lo que hace conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo que la esclarezca, en beneficio de la seguridad jurídica y de la consecución de la igualdad en la aplicación judicial del Derecho (artículos 9.3 y 14 CE).

2.Habiéndose apreciado interés casacional conforme a lo ya indicado, no cabe reconocerlo por el hecho de que se haya fallado en sentido contrario en la sentencia 1811/2023, de 22 de junio (rec. 218/2020), pues ha sido dictada por la misma Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada. En este sentido, en distintas ocasiones ha dicho el Tribunal Supremo y recientemente ha reiterado en la sentencia 632/2024, de 15 de abril (rec. 9082/2022):

«[P]rocede confirmar la doctrina reiterada de esta Sala, atinente a que, en interpretación del artículo 88.2.a) LJCA, no cabe invocar a efectos de contraste sentencias dictadas por la misma Sala y Sección que ha dictado la resolución que se impugna».

CUARTO.- Admisión del recurso de casación. Normas objeto de interpretación.

1.Conforme a lo indicado anteriormente, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA, en relación con el artículo 90.4 de la misma norma, esta Sección de admisión aprecia que este recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, respecto de la siguiente cuestión:

Determinar si los titulares del derecho de aprovechamiento de aguas públicas en virtud de prescripción adquisitiva inmemorial, del que gozan desde antes de la puesta en funcionamiento de las obras de regulación, resultan obligados al pago del Canon de Regulación General Indirecta, establecido en el artículo 114 del Real Decreto Legislativo 1/2021, de 20 de julio , del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

2.A estos efectos, el recurrente plantea la necesidad de interpretar:

- El artículo 114 TRLA, que dispone:

«Canon de regulación y tarifa de utilización del agua.

1. Los beneficiados por las obras de regulación de las aguas superficiales o subterráneas, financiadas total o parcialmente con cargo al Estado, satisfarán un canon de regulación destinado a compensar los costes de la inversión que soporte la Administración estatal y atender los gastos de explotación y conservación de tales obras.

Los beneficiarios podrán serlo directa o indirectamente. Serán beneficiarios directos aquellos que obtienen una mejora de la garantía de suministro mediante la utilización de las obras hidráulicas de regulación. Serán beneficiarios indirectos aquellos que, provocando afecciones sobre las masas de agua superficiales y subterráneas, se benefician de los efectos de las obras hidráulicas de regulación, aunque no sean usuarios directos de las mismas».

- También la Disposición transitoria primera TRLA, que señala:

«1. Quienes, conforme a la normativa anterior a la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, fueran titulares de aprovechamiento de aguas públicas en virtud de concesión administrativa o prescripción acreditada, así como de autorizaciones de ocupación o utilización del dominio público estatal, seguirán disfrutando de sus derechos, de acuerdo con el contenido de sus títulos

administrativos y lo que la propia Ley 29/1985 establece, durante un plazo máximo de setenta y cinco años a partir de la entrada en vigor de la misma, de no fijarse en su título otro menor.

2. Los aprovechamientos de aguas definidas como públicas según la normativa anterior a la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, quedarán legalizados mediante inscripción en el Registro de Aguas, siempre que sus titulares hayan acreditado el derecho a la utilización del recurso de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria primera 2 de esa ley.

El derecho a la utilización del recurso se prolongará por un plazo de setenta y cinco años, contados desde la entrada en vigor de dicha Ley, sin perjuicio de que la Administración ajuste el caudal del aprovechamiento a las necesidades reales».

- Además, el artículo 299 RDPH, que establece:

«Canon de regulación y tarifa de utilización del agua.

1. Los beneficiados por las obras de regulación de las aguas superficiales o subterráneas, financiadas total o parcialmente con cargo al Estado, satisfarán un canon de regulación destinado a compensar los costes de la inversión que soporta la Administración estatal y atender los gastos de explotación y conservación de tales obras.

Los beneficiarios podrán serlo directa o indirectamente. Serán beneficiarios directos aquellos que obtienen una mejora de la garantía de suministro mediante la utilización de las obras hidráulicas de regulación. Serán beneficiarios indirectos aquellos que, provocando afecciones sobre las masas de agua superficiales y subterráneas, se benefician de los efectos de las obras hidráulicas de regulación, aunque no sean usuarios directos de las mismas».

QUINTO.- Publicación en la página web del Tribunal Supremo.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 90.7 de la LJCA, este auto se publicará íntegramente en la página web del Tribunal Supremo.

SEXTO.- *Comunicación y remisión.*

Procede comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto, como dispone el artículo 90.6 de la LJCA, y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 de la LJCA, remitiéndolas a la Sección Segunda de esta Sala, competente para su sustanciación y decisión de conformidad con las reglas de reparto.

Por todo lo anterior,

LA SECCIÓN DE ADMISIÓN ACUERDA:

1º) Admitir el recurso de casación n.º 3353/2024, preparado por la procuradora D.ª Mercedes de Felipe Jiménez-Casquet, contra la sentencia dictada el 5 de diciembre de 2023, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada.

2º) La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Determinar si los titulares del derecho de aprovechamiento de aguas públicas en virtud de prescripción adquisitiva inmemorial, del que gozan desde antes de la puesta en funcionamiento de las obras de regulación, resultan obligados al pago del Canon de Regulación General Indirecta, establecido en el artículo 114 del Real Decreto Legislativo 1/2021, de 20 de julio, del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación, el artículo 114 TRLA, la Disposición transitoria primera TRLA y el artículo 299 RDPH.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Segunda de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme (artículo 90.5 de la LJCA).

Así lo acuerdan y firman.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).

Síguenos en...

