

TRIBUNAL SUPREMO
Auto de 21 de enero de 2026
Sala de lo Contencioso-Administrativo.
Recurso n.º 382/2025

SUMARIO:

Procedimiento contencioso-administrativo. Inadmisibilidad del recurso. Falta de legitimación. *Sociedad municipal que, pese a no ser el sujeto pasivo formal, actúa por delegación de competencias y es la destinataria directa de las liquidaciones tributarias.* La *ratio decidendi* de la sentencia se fundamenta en la denegación de la legitimación activa a la empresa municipal gestora al establecer que la condición de sujeto pasivo u obligado tributario del canon de trasvase recae legalmente en los Ayuntamientos o en el Consorcio, y no en las entidades que gestionan el servicio por delegación. La Sala opera un cambio de criterio motivado respecto a sus pronunciamientos previos, concluyendo que, según los arts. 17.5 y 232.2.d) LGT, los elementos de la obligación tributaria no pueden ser alterados por pactos o convenios de particulares, los cuales carecen de eficacia para transferir la legitimación procesal tributaria a terceros ajenos a la relación jurídica establecida por la norma. En consecuencia, al ser la recurrente una entidad con personalidad jurídica distinta al Ayuntamiento, su participación en el pago del tributo en virtud de un contrato de gestión no le otorga un interés legítimo que pueda ser tutelado frente a la Administración tributaria. Se aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia ante la necesidad de completar, aclarar y matizar si la inoponibilidad de los pactos particulares y la restricción del art. 232.2.d) LGT impiden radicalmente la defensa procesal de una sociedad municipal con personalidad jurídica propia que, pese a no ser el sujeto pasivo formal, actúa por delegación de competencias y es la destinataria directa de las liquidaciones tributarias. Resulta imperativo determinar si la doctrina de la STS de 23 de julio de 2024, recurso n.º 6691/2022 es extensible a otros tributos, valorando si, bajo el prisma del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y el principio *pro actione*, la legitimación reconocida a los sujetos pasivos debe amparar con igual intensidad a quienes asumen la carga económica por contrato o convenio, y soportan el perjuicio patrimonial real. La cuestión que presenta interés casacional consiste en determinar si una entidad que asume la carga económica real de una exacción tributaria en virtud de delegación, convenio o contrato, ostenta legitimación activa para impugnar autónomamente los actos de gestión y liquidación de la misma – art.19.1LJCA -, o si la inoponibilidad de los pactos particulares y las restricciones a la legitimación previstas en los arts. 17.5 y 232.2.d) LGT reservan dicha acción exclusivamente al sujeto pasivo formal; clarificando, bajo el principio *pro actione* y el derecho a la tutela judicial efectiva, si la doctrina de la STS 1406/2024 resulta extensible a otros supuestos.

TRIBUNAL SUPREMO

AUTO

Magistrados/as

PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
DIEGO CORDOBA CASTROVERDE
JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ
RAFAEL TOLEDANO CANTERO
ANGELES HUET DE SANDE

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Fecha del auto: 21/01/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 382/2025

Síguenos en...



Materia:
Submateria:
Fallo/Acuerdo: Auto Admisión
Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero
Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Celia Redondo Gonzalez
Secretaría de Sala Destino: 002
Transcrito por:
Nota:
R. CASACION núm.: 382/2025
Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero
Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Celia Redondo Gonzalez

TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: PRIMERA

AUTO

Excmos. Sres. y Excma. Sra.
D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente
D. Diego Córdoba Castroverde
D. José Luis Requero Ibáñez
D. Rafael Toledano Cantero
D.ª Ángeles Huet De Sande
En Madrid, a 21 de enero de 2026.

HECHOS

PRIMERO.- Proceso de instancia y resolución judicial recurrida.

La representación procesal de Aguas del Puerto Empresa Municipal S.A (APEMSA) interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la resolución de 13 de diciembre de 2021 del Tribunal Económico-Administrativo de la Junta de Andalucía, desestimatoria de la reclamación presentada contra la resolución, de 12 de junio de 2019, de la Dirección General de Infraestructuras del Agua de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, que inadmitió, por falta de legitimación, el recurso de reposición que había formulado contra la resolución de 23 de diciembre de 2017 de la referida Dirección General por la que se aprobaba el canon de trasvase Guadiaro-Majaceite para el ejercicio 2018.

La sentencia n.º 1220/2024, de 13 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede Sevilla), desestimó el recurso contencioso-administrativo, tramitado como procedimiento ordinario n.º 104/2022.

La *ratio decidendi* de la sentencia se fundamenta en la denegación de la legitimación activa a la empresa municipal gestora (APEMSA), al establecer que la condición de sujeto pasivo u obligado tributario del canon de trasvase recae legalmente en los Ayuntamientos o en el Consorcio, y no en las entidades que gestionan el servicio por delegación. La Sala opera un cambio de criterio motivado respecto a sus pronunciamientos previos, concluyendo que, según los artículos 17.5 y 232.2.d) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), los elementos de la obligación tributaria no pueden ser alterados por pactos o convenios de particulares, los cuales carecen de eficacia para transferir la legitimación procesal tributaria a terceros ajenos a la relación jurídica establecida por la norma. En consecuencia, al ser la recurrente una entidad con personalidad jurídica distinta al Ayuntamiento, su participación en el pago del tributo en virtud de un contrato de gestión no le otorga un interés legítimo que pueda ser tutelado frente a la Administración tributaria.

SEGUNDO.- Preparación del recurso de casación.

1.La parte recurrente, tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos los artículos 19.1.a) y b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), el artículo 36.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) y el artículo 24 de la Constitución española (CE).

2.Razona que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida, toda vez que la Sala de instancia fundamentó la desestimación del recurso exclusivamente en la falta de legitimación activa de la sociedad municipal recurrente. La recurrente sostiene que la sentencia incurre en error al aplicar una interpretación restrictiva del

"interés legítimo", ignorando que APEMSA es la destinataria directa de las liquidaciones del canon de trasvase y la obligada efectiva al pago, lo que le otorga una relación material unívoca con el objeto del pleito. Subraya que el propio tribunal de instancia reconoce en su Fundamento de Derecho Sexto un cambio de criterio respecto a sus pronunciamientos anteriores -donde sí reconocía la legitimación de APEMSA para el mismo canon-, lo que vulnera el principio de seguridad jurídica y el principio *pro actione* derivado del artículo 24 de la CE.

3. Subraya que la normativa que entiende vulnerada forma parte del Derecho estatal o del de la Unión Europea.

4. Considera que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque se dan las circunstancias contempladas en las letras a), b), c) y e) del artículo 88.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa [«LJCA»]. Específicamente, fundamenta la admisión en la necesidad de que el Tribunal Supremo aclare si la naturaleza institucional de estas sociedades, que actúan por delegación legal de competencias municipales, permite una interpretación más flexible de la legitimación tributaria frente a la prohibición de pactos entre particulares del artículo 17.5 de la LGT, y en la presunta infracción de la doctrina constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, al denegar el acceso a la jurisdicción a quien soporta económicamente la carga tributaria, citando en relación con esto la doctrina de la STS 1406/2024, de 23 de julio (RCA 6691/2022) sobre la legitimación de quienes asumen el pago en virtud de pacto o contrato.

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, tuvo por preparado el recurso de casación por medio de auto de 15 de enero de 2025, habiendo comparecido la representación y defensa de Aguas del Puerto Empresa Municipal S.A -como parte recurrente-, ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero, Magistrado de la Sección.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

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

En primer lugar, desde un punto de vista formal, debe señalarse que el escrito de preparación ha sido presentado en plazo (artículo 89.1 LJCA), contra auto susceptible de casación (artículo 87 LJCA, apartados 1 y 2) y por quien está legitimado, al haber sido parte en el proceso de instancia (artículo 89.1 LJCA), habiéndose justificado tales extremos y los demás requisitos exigidos en el artículo 89.2 LJCA.

De otro lado, se han identificado debidamente las normas cuya infracción se imputa a la resolución de instancia, cumpliéndose con la carga procesal de justificar la necesidad de su debida observancia en el proceso de instancia, así como su relevancia en el sentido del fallo.

SEGUNDO.- *Cuestiones litigiosas y marco jurídico.*

1. La controversia central de este recurso radica en determinar si una sociedad municipal con personalidad jurídica propia, a la que un Ayuntamiento ha cedido en régimen de monopolio las competencias de gestión del ciclo integral del agua, ostenta legitimación activa para impugnar las resoluciones de aprobación de un canon tributario, cuando dicha sociedad es la destinataria directa de las liquidaciones y la obligada efectiva al pago. El debate procesal se centra en dos visiones contrapuestas:

- La interpretación restrictiva de la instancia:

La sentencia recurrida sostiene que la legitimación corresponde exclusivamente a los Ayuntamientos o al Consorcio en su condición de sujetos pasivos. Considera que la relación de la empresa municipal con el tributo nace de un pacto o convenio de gestión (delegación de competencias), el cual, a tenor del artículo 17.5 de la LGT, no puede alterar los elementos de la obligación tributaria ni otorgar legitimación procesal a terceros ajenos a la relación jurídica tributaria principal.

- La posición de la parte recurrente (APEMSA):

Sostiene que su naturaleza institucional y su condición de pagadora real generan un interés legítimo, cualificado y específico. Invoca el principio *pro actione* para evitar una indefensión material, argumentando que si la Administración le gira directamente las liquidaciones, no puede después negarle la capacidad de impugnar los actos que sirven de base a dicho cobro. Se cuestiona si la doctrina de la STS 1406/2024 (que reconoce legitimación a quien asume el pago

por pacto) debe aplicarse a estas entidades públicas de gestión para garantizar la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).

2. Las cuestiones litigiosas se proyectan sobre la interpretación de las siguientes normas:

- Artículo 19.1, letras a) y b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- Artículo 24.1 de la Constitución española
- Artículo 17.5, 36 y 232.2.d) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

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

Esta Sección aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia (art. 88.2.b LJCA) ante la necesidad de completar, aclarar y matizar si la inoponibilidad de los pactos particulares (art. 17.5 LGT) y la restricción del art. 232.2.d) LGT impiden radicalmente la defensa procesal de una sociedad municipal con personalidad jurídica propia que, pese a no ser el sujeto pasivo formal, actúa por delegación de competencias y es la destinataria directa de las liquidaciones tributarias.

Resulta imperativo determinar si la doctrina de la STS 1406/2024 de 23 de julio (RCA 6691/2922) es extensible a otros tributos, valorando si, bajo el prisma del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y el principio *pro actione*, la legitimación reconocida a los sujetos pasivos debe amparar con igual intensidad a quienes asumen la carga económica por contrato o convenio, y soportan el perjuicio patrimonial real.

La cuestión trasciende del caso concreto y presenta una evidente proyección general, pues el rigor formalista aplicado por la sentencia recurrida -que ignora la relación material unívoca entre la gestora y la exacción- podría comprometer la capacidad de impugnación de numerosas empresas municipales encargadas de servicios esenciales, situándolas en una posición de indefensión ante los actos que determinan sus obligaciones económicas.

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 una entidad que asume la carga económica real de una exacción tributaria en virtud de delegación, convenio o contrato, ostenta legitimación activa para impugnar autónomamente los actos de gestión y liquidación de la misma - artículo 19.1 de la LJCA-, o si la inoponibilidad de los pactos particulares y las restricciones a la legitimación previstas en la Ley General Tributaria -artículos 17.5 y 232.2.d)- reservan dicha acción exclusivamente al sujeto pasivo formal; clarificando, bajo el principio *pro actione* el derecho a la tutela judicial efectiva, si la doctrina de la STS 1406/2024 (RCA 6691/2022) resulta extensible a otros supuestos.

2. Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación son:

- Artículo 19.1, letras a) y b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- Artículo 24.1 de la Constitución Española
- Artículo 17.5, 36 y 232.2.d) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

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.

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

Conforme a lo dispuesto por el artículo 90.7 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 LJCA, y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 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:

1.º) Admitir el recurso de casación n.º 382/2025, preparado por la representación procesal de Aguas del Puerto Empresa Municipal S.A, contra la sentencia n.º 1220/2024, de 13 de

noviembre, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede Sevilla) en el recurso ordinario n.º 104/2022.

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

Determinar si una entidad que asume la carga económica real de una exacción tributaria en virtud de delegación, convenio o contrato, ostenta legitimación activa para impugnar autónomamente los actos de gestión y liquidación de la misma - artículo 19.1 de la LJCA -, o si la inoponibilidad de los pactos particulares y las restricciones a la legitimación previstas en la Ley General Tributaria -artículos 17.5 y 232.2.d)- reservan dicha acción exclusivamente al sujeto pasivo formal; clarificando, bajo el principio pro actione y el derecho a la tutela judicial efectiva, si la doctrina de la STS 1406/2024 (RCA 6691/2022) resulta extensible a otros supuestos.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación:

- Artículo 19.1, letras a) y b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

- Artículo 24.1 de la Constitución española

- Artículo 17.5, 36 y 232.2.d) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

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 LJCA.

4.º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo.

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

6.º) Remitir las actuaciones para su tramitación y decisión 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 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).