

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**  
Sala de lo Contencioso-Administrativo  
**Sección Octava**  
C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004  
33009710  
NIG: 28.079.00.3-2012/0015079



(01) 30635708684

## **Procedimiento Ordinario 815/2013 C – 01**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN OCTAVA**

**PROCEDIMIENTO ORDINARIO N° 815/2013**  
**IMPUGNACION DE DISPOSICION GENERAL**  
**SENTENCIA N° 408/2016**

**Ilmos. Sres.:**

**Presidente**

D<sup>a</sup> Teresa Delgado Velasco

**Magistrados**

Doña Amparo Guilló Sánchez-Galiano

Doña Emilia Teresa Díaz Fernández

Don Rafael Botella García-Lastra

D. Francisco Javier González Gragera

En la Villa de Madrid, a 21 de julio de 2016.

Vistos por la Sala constituida por los miembros referenciados al margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos del recurso contencioso-administrativo número 815/13, interpuesto por la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Valentina López Valero, contra el “Convenio entre la Comunidad de Madrid, el Canal de Isabel II y el Ayuntamiento de Madrid al futuro Modelo de Gestión de Canal de Isabel II, de fecha 4 de mayo de 2011 publicado en el BOCAM de 9 de octubre de 2012”.

Ha sido parte la Administración demandada, Comunidad Autónoma de Madrid, representada y defendida por su Servicio Jurídico, el Ayuntamiento de Madrid, como co-demandado, también defendido por la Letrada de dicha Corporación Municipal y la sociedad Canal de Isabel II Gestión S A, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Cecilia Diaz-Caneja Rodríguez.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, (FRAVM) se interpuso el presente recurso en fecha 10 de diciembre de 2012, contra el “Convenio entre la Comunidad de Madrid, el Canal de Isabel II y el Ayuntamiento de Madrid al futuro Modelo de Gestión de Canal de Isabel II, de fecha 4 de mayo de 2011 publicado en el BOCAM de 9 de octubre de 2012”.

En síntesis, argumenta la demandante que dicho Convenio es contrario a Derecho por los siguientes motivos: primero, porque cambia el anterior modelo de gestión del abastecimiento y saneamiento de aguas existente, tanto en el municipio como en la Comunidad de Madrid, y esto lo efectúa sin motivación alguna que justifique tal modificación y sin que exista previamente el preceptivo estudio económico sobre el impacto del nuevo modelo económico de gestión, los bienes y de la necesidad e idoneidad del contrato; en segundo lugar porque con el mismo se vulnera el principio de autonomía municipal y autonomía financiera municipal en especial; en tercer lugar porque se lesionan asimismo las normas propias de la contratación en el sector público al contratar con una entidad privada sin acudir a procedimiento alguno de contratación pública respecto de la nueva sociedad; y, finalmente, porque se produce una desafectación encubierta de bienes de titularidad pública cuya titularidad aunque formalmente se mantiene como pública se convierten en bienes de titularidad privada. En virtud de todo ello suplica de este Tribunal se dicte Sentencia por la que se declare la nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida por los motivos que se invocan en el cuerpo de este escrito o, subsidiariamente se determine su anulabilidad, ex art. 63.2 de la Ley 30/92, dejando en todo caso sin efecto el Convenio impugnado.

**SEGUNDO.-** Dado traslado de la demanda a la Corporación municipal demandada, para su contestación, lo hizo en fecha 11 de febrero de 2015, admitiendo los hechos de la misma, en cuanto se deducen del expediente y documentación aportada, alegó en derecho lo que consideró oportuno, y solicitó la desestimación de la demanda formulada declarando ajustado a Derecho el Convenio impugnado y condenado en costas a la recurrente.

Por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, se presentó escrito en fecha 11 de febrero de 2015 en el que se solicitaba la inadmisión del recurso por falta de legitimación ad causam y ad procesum de la actora y en todo caso su desestimación en cuanto al fondo.

Finalmente, por la representación procesal de la entidad Canal de Isabel II Gestión SA se presentó escrito de contestación en fecha 20 de febrero de 2015 en el que se solicitaba asimismo la inadmisión del recurso por falta de legitimación activa y su desestimación en cuanto al fondo por no ser contrario a Derecho sino conforme al mismo el Convenio impugnado.

**TERCERO.-** El proceso, se tramita con el resultado que es de ver en autos. Se señaló para la deliberación y votación del asunto el día 16 de marzo de 2016, fecha en que ha tenido lugar.

Es Ponente la Ilma. Sra. Magistrada Doña Amparo Guilló Sánchez-Galiano, que expresa el parecer de la Sala.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Constituye objeto del presente recurso el Convenio “Convenio entre la Comunidad de Madrid, el Canal de Isabel II y el Ayuntamiento de Madrid al futuro Modelo de Gestión de Canal de Isabel II, de fecha 4 de mayo de 2011 publicado en el BOCAM de 9 de octubre de 2012” por los motivos de disconformidad al Ordenamiento Jurídico que expone la actora en su demanda y serán analizados seguidamente. Pero, con carácter previo y

por evidentes razones sistemáticas, ha de abordarse la causa de inadmisión del recurso opuesta por varios de los demandados y que impediría a esta Sala, en el supuesto de ser acogida, un pronunciamiento en cuanto al fondo de la cuestión planteada a través del presente recurso.

Se alega en tal sentido falta de legitimación de la Federación actora para interponer el recurso en sus dos vertientes esenciales, *ad procesum* y *ad causam*. La primera, por cuanto no se ha acreditado por la actora la voluntad de la entidad de interponer el recurso ni tampoco su interposición por persona que represente debidamente a la misma. La segunda, por cuanto dada la naturaleza del recurso, no se producen efectos en la esfera jurídica de la entidad ni de sus miembros que permita vislumbrar un interés directo en lo que, en realidad, es una defensa de la legalidad del Convenio en abstracto y no la existencia de intereses concretos sino en el control de una regulación que solo afecta a las Administraciones afectadas.

Pues bien, la Sala considera, sin embargo, que a través de la documental aportada por la actora, Estatutos y Acuerdo, se justifica suficientemente la voluntad de recurrir y que el recurso ha sido interpuesto por persona debidamente habilitada. En cuanto a la legitimación *ad causam* el planteamiento de las codemandadas hace supuesto de la cuestión, pues la afectación concreta a intereses particulares del Convenio no puede ser afirmada sin el examen del mismo por lo que, *a priori* y sin prejuzgar el fondo del asunto, ha de entenderse que el Convenio, que tiene por objeto la incorporación del Ayuntamiento de Madrid a una determinada gestión de un bien como el agua en la Comunidad y Municipio de Madrid, si puede afectar en alguna medida a todos los consumidores y vecinos de la localidad, y por ende a la Federación que representa a los mismos en este caso, por lo que no se estima la excepción señalada y ha de entrarse a conocer del fondo del recurso interpuesto.

**SEGUNDO.-** En cuanto al fondo del recurso, tal vez conviene ante todo comenzar por examinar la concreta naturaleza del Convenio que se impugna y sus antecedentes normativos pues es en este contexto en el que ha de analizarse la concreta disposición impugnada. O dicho de otro modo, debemos comenzar por afirmar que no es el modelo de gestión del agua en Madrid ni su modificación lo que constituye objeto del Acuerdo impugnado, sino la incorporación del Ayuntamiento de Madrid al modelo de gestión de

servicio integrado del agua que se llevara a efecto por el Canal de Isabel II y la Comunidad de Madrid. Esta precisión es relevante porque el objeto del Convenio, especificado en su clausula primera, es alcanzar esa incorporación del Ayuntamiento de Madrid al modelo de gestión del servicio integrado del agua que implementara el Canal de Isabel II, al amparo de la Disposición Adicional quinta de la ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del Abastecimiento y Saneamiento de Agua en la Comunidad de Madrid. Pero el nuevo modelo de gestión del Canal de Isabel II no se regula en el Convenio impugnado, es aplicación de lo dispuesto en el art. 16 de la Ley 3/2008, de 29 de diciembre de medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid.

Por tanto, no se trata, conforme afirma la demandante, de una encomienda de gestión del Ayuntamiento al Canal de Isabel II sino del acuerdo entre varias Administraciones con el compromiso del Ayuntamiento de participar en la sociedad que en virtud de dicha ley 3/2008 se cree para la realización de actividades relacionadas con el abastecimiento de agua, saneamiento, servicios hidráulicos y obras hidráulicas. Se trata de un convenio interadministrativo ex art 6 y 88 de la ley 30/92, art. 111 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Publicas y art. 111 del Texto refundido de Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. Así pues, el nuevo modelo de gestión deriva de lo previsto en la ley 3/2008, modificada por la ley 6/2011 de Medidas Fiscales y Administrativas, permitiendo constituir una sociedad anónima al Ente Canal de Isabel II que tendrá por objeto la realización de actividades relacionadas con el abastecimiento de aguas, saneamiento, servicios hidráulicos y obras hidráulicas, de conformidad con la Ley 17/84 reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la CAM y la restante normativa aplicable.

No es pues, el nuevo modelo de gestión del agua establecido legalmente lo que constituye objeto del recurso que nos ocupa sino la incorporación del Ayuntamiento de Madrid a dicho modelo de gestión que deriva de dicha regulación legal.

**TERCERO.-** Sentado lo anterior y por lo que se refiere a los motivos concretos de impugnación del Convenio, se alega en primer lugar la falta de motivación e informe económico sobre el impacto del nuevo modelo de gestión y su extensión temporal. Pues bien, partiendo de lo ya señalado acerca de que no es objeto del Convenio regular un nuevo modelo de gestión, sino que se trata de la aprobación de un convenio entre Administraciones

Publicas, no existe norma que obligue a la emisión de ningún tipo de informe previo (así, a sensu contrario, art. 54 del RDL 781/1986, de 18 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local). De cualquier forma y aunque no sean preceptivos, si figuran emitidos informe de la Asesoría Jurídica e informe de la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico en el expediente administrativo. En lo referente al plazo del Convenio este aparece claramente respetado al establecer un periodo de duración de 50 años sin perjuicio de prórroga de conformidad con lo dispuesto en el art. 6.2.f) de la ley 30/92.

En cuanto a la vulneración del principio de autonomía local en su concreta vertiente de autonomía financiera municipal que también se aduce por la recurrente, hemos de dar la razón a la Comunidad de Madrid y al Ayuntamiento de Madrid, en que no se aprecia lesión alguna de dicho principio, sino ejercicio de la facultad de auto organización para una gestión mas eficaz de las competencias asumidas por la CAM en su Estatuto de Autonomía (art. 27), regulando la forma de prestación de sus servicios por parte del Canal de Isabel II mediante convenios interadministrativos. El servicio de abastecimiento de aguas que constituye una competencia municipal y un servicio de titularidad local, no se ve lesionado por el hecho de que la Comunidad que presta dicho servicio y el ente local suscriban convenios de colaboración con el Canal de Isabel II para una mejor eficacia en la gestión del mismo. El art. 57 de la LBRL dispone en tal sentido que “la cooperación económica, técnica y administrativa ente la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollara con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban.

De cualquier forma esta cuestión se encuentra desestimada asimismo por la Sentencia de Pleno del STC 103/2015 de 28 de mayo de 2015 que desestima la vulneración del principio de autonomía local por el precepto de la ley 6/2011 que da nueva redacción al anterior precepto de la ley 3/2008 de la que dimana el Convenio aquí impugnado.

**CUARTO.-** En lo que se refiere a la vulneración de las normas de contratación en el sector publico ha de reiterarse una vez más que el Convenio impugnado no establece

ninguna encomienda de gestión a favor de una nueva sociedad como mantiene la actora sino que prevé la incorporación del Ayuntamiento a la gestión ya encomendada a través de una sociedad de economía mixta. El nuevo modelo de gestión deriva según se ha expuesto más arriba de la ley 3/2008, y lo que se efectúa a través del convenio de colaboración entre el sector público y el sector privado al amparo del RDL 2/2011. El modelo del Convenio es por tanto respetuoso con el ordenamiento interno y con la normativa y derecho comunitario (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de octubre de 2009, Asunto C-196/08, Acoset Spa contra Conferenza Dindaci e Presidenza della Pro. Reg. Di Ragusa y otros) al prever dos fases, una primera en la que el Canal de Isabel II asigna a una sociedad de la que es titular la prestación de servicios de abastecimiento y saneamiento del agua y una segunda que todavía no se ha producido por la que se selecciona la participación de un socio privado en dicha sociedad, pasando la entidad a tener naturaleza mixta. Por lo que la selección del socio privado no incumple ninguna norma siempre que se efectúe en el marco de las previsiones contenidas en la legislación básica del Estado en materia de contratos públicos y que su selección se realice de conformidad con la Comunicación interpretativa de la Comisión Europea de 12 de abril de 2008.

Por último, en cuanto al último motivo de impugnación del Convenio consistente en la desafectación de bienes de titularidad pública, no se concreta en la demanda al margen de esta afirmación genérica en qué consiste tal desafectación. La ley 3/2008 de la que deriva el convenio dispone en su art. 16.3 exactamente lo contrario al prever que la adscripción de bienes no supondrá la transferencia de su titularidad, correspondiendo a la sociedad únicamente las facultades de administración, conservación y mantenimiento que requiera la correcta utilización de los mismos.

Por todo ello, no se aprecian motivos para estimar el recurso interpuesto y el Convenio impugnado debe ser declarado conforme a Derecho.

**QUINTO.-** La desestimación íntegra del recurso determina la procedencia de imponer las costas procesales a la actora, de conformidad con lo dispuesto en el art. 139 de la LJCA, que ha consagrado el criterio objetivo del vencimiento.

**VISTOS** los preceptos citados, concordantes y demás de general y pertinente aplicación.

### **FALLAMOS**

Que **desestimando** el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Valentina López Valero, contra el “Convenio entre la Comunidad de Madrid, el Canal de Isabel II y el Ayuntamiento de Madrid al futuro Modelo de Gestión de Canal de Isabel II, de fecha 4 de mayo de 2011 publicado en el BOCAM de 9 de octubre de 2012”, debemos declarar y declaramos el Convenio impugnado conforme a Derecho. Las costas procesales se imponen a la demandante.

Así, por esta nuestra sentencia, contra la que cabe interponer recurso de casación dentro del plazo legalmente establecido, juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Notifíquese la presente resolución con la advertencia de que la misma no es firme pudiendo interponerse recurso de casación que habrá de prepararse ante esta misma Sala, previa constitución del depósito de 50 € en la "Cuenta de Depósitos y Consignaciones" abierta a esta sección, tal y como establece la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial según redacción de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial.



Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, nº 2582 0000 93 0815 13 (Santander), especificando en el campo observaciones el concepto "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 Euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, la cuenta es IBAN ES55 0049 3659 9200 0500 1274, debiéndose consignar los 16 dígitos de la cuenta expediente y el concepto en el apartado observaciones.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Magistrada Ponente, estando la Sala celebrando audiencia pública, de lo que como Letrado de la Administración de Justicia certifico.