

FRANCISCO JAVIER MANJARIN ALBERT		Referencia	AP0091801
Cliente	Ajuntament del PRAT DE LLOBREGAT		
Letrado	Joaquín TORNOS MAS (jp-ja)		
Procedimiento	208/23 Sección 5a Sala Contencioso Administrativa TSJCat		
Notificación	23/02/2024		
Procesal			

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**SECCION QUINTA**

**Recurso SALA TSJ 1808/2023 - Recurso ordinario 208/2023 FASE: Na**

**Parte actora:** AJUNTAMENT DE CORNELLÀ DE LLOBREGAT.

**Representante de la parte actora:** JESÚS CHACÓN MURILLO

**Parte demandada:** AJUNTAMENT DEL PRAT DE LLOBREGAT y DEPARTAMENT DE PRESIDENCIA

**Representante de la parte demandada:** FCO. JAVIER MANJARIN ALBERT y LLETRAT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

**AUTO núm. 101/2024**

Ilmos/as Sres./as.:

Presidenta:

M.Luisa Pérez Borrat

Magistrados:

Francisco José Sospedra Navas

Asunción Loranca Ruilópez

En Barcelona, a 21 de febrero de 2024.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por la representación del **AJUNTAMENT DE CORNELLÀ DE LLOBREGAT**, se interpuso recurso contencioso administrativo contra la Resolució de la Consellera de la Presidència, resolució PRE/1256/2023, de 12 d'abril publicada en el DOGC núm 8896 de 17 de abril de 2023, por la cual se inicia de oficio el expediente de alteración de los términos municipales de Cornellà de Llobregat y del Prat de Llobregat.

**SEGUNDO.-** La representación de la Administración demandada por escrito de 8 de enero de 2024 efectuó alegaciones previas solicitando se declarara la inadmisibilidad del recurso por no ser el acto administrativo recurrido impugnabile judicialmente. Dado traslado a la actora la misma ha solicitado la desestimación de las alegaciones previas y por la codemandada **AJUNTAMENT DEL PRAT DE LLOBREGAT** se ha adherido a las alegaciones previas formuladas por la Administración demandada, quedando los autos para resolver.

Siendo Ponente el Ilmo. Sr. D. Asunción Loranca Ruilópez, Magistrado de esta Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El objeto del presente procedimiento ordinario 208/2023 es la Resolución de la Consejera de Presidencia PRE/1256/2023, de 12 de abril, por la que, entre otros extremos, se acuerda iniciar de oficio un expediente de alteración de los términos municipales de Cornellà de Llobregat y del Prat de Llobregat.

En el escrito de interposición del recurso se dice que el recurso se interpone contra la resolución que acuerda iniciar de oficio el citado expediente y que tal acuerdo constituye un acto de trámite cualificado, conforme a lo prevenido en el artículo 25 LJCA.

**SEGUNDO.-** La Administración demandada, Generalitat de Catalunya, ha formulado escrito de alegaciones previas alegando, en síntesis, que se trata de un acto de trámite simple y que, conforme a lo preceptuado en los artículos 25.1 LJCA y 112 de la Ley 39/2015, solo es posible impugnar en vía contenciosa los actos definitivos o de trámite cualificado. Añade que los supuestos que contemplan los citados artículos son tasados y no pueden extenderse a casos distintos.

Además, sostiene que la alegada vinculación con la resolución PRE/1135/2023, objeto del recurso 209/2022, ya fue desestimada por el auto dictado en dicho recurso de 24 de octubre de 2023, sin que pueda reproducirse la misma cuestión, conforme a lo prevenido en los artículos 207 y 222 de la LEC.

Tampoco la incoación del expediente causa indefensión, limitándose la demandada a cumplir con las obligaciones que le son atribuidas, impulsando la elaboración del mapa municipal y comarcal que ha de determinar los límites territoriales de los términos municipales (artículo 28.1 TRLBRL).

Considera que se trata de un acto jurídico neutro hacia los derechos e intereses legítimos de la recurrente ya que no decide el fondo del asunto y ello aunque la incoación estuviera condicionada por la solicitud de la codemandada, conforme a lo prevenido en el artículo 25.3 del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, relativo al texto refundido de la ley municipal y de régimen local en Cataluña.

Solicita que se estime la alegación previa y se declare inadmisibile el recurso contencioso-administrativo.

**TERCERO.-** La actora se opone a las alegaciones previas formuladas de adverso alegando, en síntesis, que se discute la modificación de la línea del término municipal de los dos municipios, aprobada por la Resolución PRE/1135/2023, que

ha sido impugnada, siendo objeto del recurso 209/2022, y que en caso de que dicho recurso fuera estimado, la incoación podría suponer dejar sin efecto la posible sentencia estimatoria. Y que la incoación le causa indefensión puesto que conlleva la suspensión del procedimiento que constituye el objeto del citado recurso 209/2022 y decide indirectamente el fondo del asunto, pretendiéndose, en definitiva, modificar la resolución que pueda dictarse en dicho procedimiento, evitando que el tribunal analice la legalidad de la delimitación efectuada y la del procedimiento de modificación de la demarcación de Cataluña, aprobada por Decreto 203/2008.

Sostiene que el acto impugnado produce innegables efectos desde el momento que para continuar con la instrucción resulta necesario conocer sobre la propuesta de modificación presentada por el Ayuntamiento del Prat y la delimitación aprobada, siendo varios los escenarios posibles en el caso de que se estime el recurso 209/2022 y que falta el dato esencial de la delimitación del término del que se ha de partir.

Y, finalmente dice que se ha seguido las indicaciones dadas por el Tribunal en Auto de 29 de mayo de 2023, dictado en el procedimiento ordinario 164/2022, que a la vez que denegó la petición de ampliación del recurso frente a las resoluciones PRE/1135/2013 y 1256/2023, de 3 y 12 de abril, concedió a la actora el plazo de treinta días para formular los recursos por separado.

Solicita desestimación de las alegaciones previas.

**CUARTO.-** La parte codemandada, Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat, se adhiere a las alegaciones previas formuladas por la demandada, solicitando que el recurso sea declarado inadmisibile.

**QUINTO.-** Para la resolución de la cuestión suscitada debemos señalar que el objeto del recurso 209/2022 es la Resolución de la Consellera de Presidencia PRE1135/2023, de 3 de abril, que resuelve el procedimiento de delimitación en desacuerdo entre los términos municipales de Cornellà de Llobregat y El Prat de Llobregat y que el objeto del presente se circunscribe al acuerdo de inicio de oficio de un expediente de alteración de los términos municipales de Cornellà de Llobregat y del Prat de Llobregat adoptado la Resolución de la Consejera de Presidencia PRE/1256/2023, de 12 de abril.

En el procedimiento 209/2022 se dictó auto de 24 de octubre de 2023 que denegó la tramitación preferente del mismo conforme a lo preceptuado en el artículo 37.2 LJCA, en la redacción aplicable por razones temporales, por no tratarse de recursos con el mismo objeto.

El artículo 25 LJCA determina:

*“1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.*

*2. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley”.*

Y el artículo 112 de la Ley 39/2015 dice:

*“1. Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y 48 de esta Ley.*

*2.La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento”.*

Dado que se discute si el acto impugnado ha de ser considerado o no acto de trámite cualificado, conviene decir que la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo número 1390/2022, de 28 de octubre, recurso 899/2021, dice:

*“...la determinación de cuándo un acto de trámite debe considerarse como cualificado no tiene una respuesta única, válida para todos los casos, sino que debe ser matizada en cada caso mediante el examen particularizado de las circunstancias que concurran, en especial las relativas a su objeto y extensión, a fin de decidir si el acto en cuestión puede producir alguno de los efectos descritos en el artículo 25 de la LJ y 112.1 de la LPAC que lo cualifique como acto de trámite y permita su impugnación autónoma y separada del acto resolutorio del procedimiento. (...)*

Tal y como afirmábamos en nuestra sentencia STS de 4 de junio de 2020 (rec. 1228/2019):

*"La impugnabilidad o no de los actos administrativos viene determinada [...] por la función del acto de que se trate en el procedimiento administrativo, en el que cabe diferenciar entre los actos de trámite, que tienen un carácter preparatorio o instrumental y la resolución final, que decide el fondo del asunto y pone término al procedimiento, de forma que los recursos solo serán admisibles frente esta última y, no frente a los actos de trámite, con las excepciones a que luego nos referiremos.*

*Lo anterior no supone que los actos de trámite no sean susceptibles de impugnación, sino únicamente que no pueden ser impugnados de forma separada al acto que ponga término al procedimiento.*

Así resulta del artículo 112.1 LPAC, que señala:

*'La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento'.*

*Pero, tal y como afirmábamos en dicha sentencia, la determinación de cuándo un acto de trámite debe considerarse como cualificado no tiene una respuesta única, válida para todos los casos, sino que debe ser matizada en cada caso mediante el examen particularizado de las circunstancias que concurren, en especial las relativas a su objeto y extensión, a fin de decidir si el acto en cuestión puede producir alguno de los efectos descritos en el artículo 25 de la LJ y 112.1 de la LPAC que lo cualifique como acto de trámite y permita su impugnación autónoma y separada del acto resolutorio del procedimiento'.*

En el caso que nos ocupa, no puede considerarse que estemos ante un acto de trámite cualificado ya que la recurrente se limita a impugnar el acuerdo de incoación de oficio de un expediente de alteración de los términos municipales de los Ayuntamientos intervinientes, lo que no prejuzga directa ni indirectamente el fondo del asunto. Y tampoco determina la imposibilidad de continuar el procedimiento ni causa perjuicio irreparable a los derechos o intereses legítimos de la recurrente ya que se trata de un acto interlocutorio que no implica medida ejecutiva alguna.

Conviene recordar que el Tribunal Supremo en una abundante jurisprudencia ha venido considerando que incluso los actos que inician un procedimiento sancionador deben considerarse actos de trámite no cualificados. Así, en la STS de 13 de diciembre de 2016 (recurso 2941/2015), referida a un acuerdo de incoación de un procedimiento sancionador por la Comisión Nacional del Mercado de Valores se afirmaba que *"Esa jurisprudencia insiste en que, si no acuerdan ninguna otra cosa que la apertura de un expediente, son actos de trámite no cualificados y, en consecuencia, no susceptibles de recurso, conforme a los artículos 25 y 51.1 c) de la Ley de la Jurisdicción" [sentencias de 16 de abril de 2009 (casación 5752/2003), 6 de febrero de 2009 (casación 5519/2003), 27 de septiembre de 2007 (casación 4755/2003) y 20 de septiembre de 2007 (casación 1195/2004, entre otras)]*".

El hecho de que la resolución definitiva que pudiera dictarse tras la tramitación del procedimiento pudiera afectar a lo resuelto en el recurso 209/2022 no permite considerar que el acuerdo de incoación constituya un acto de trámite cualificado.

Para finalizar y a la vista de lo expuesto por la actora, ha de señalarse que el Auto de 29 de mayo de 2023, dictado en el procedimiento ordinario 164/2022, a la vez que denegó la petición de ampliación del recurso frente a las resoluciones PRE/1135/2013 y 1256/2023, de 3 y 12 de abril, concedió a la actora el plazo de treinta días para formular los recursos por separado, lo que no es óbice para considerar que el acuerdo de incoación de oficio como acto de trámite.

La conclusión de lo expuesto es que nos encontramos ante un mero acto de trámite no susceptible de impugnación por separado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la LJCA, lo que determina la estimación de las alegaciones previas y la consiguiente inadmisibilidad del recurso.

**SEXTO.-** No procede hacer imposición de costas atendida la naturaleza jurídica de la cuestión.

En atención a lo expuesto,

## **PARTE DISPOSITIVA**

### **EL TRIBUNAL ACUERDA:**

1º Se estima la alegación previa instada por la representación procesal de la Administración demandada, por lo que procede la inadmisión del presente recurso contencioso-administrativo.

2º Sin imposición de costas.

Contra esta resolución cabe interponer **recurso de reposición** ante este Tribunal, en el plazo de **CINCO días** a contar desde el siguiente a su notificación expresando la infracción en que la resolución hubiere incurrido a juicio del recurrente. Si no se cumplieren los requisitos establecidos, se inadmitirá, mediante providencia no susceptible de recurso.

Conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOPJ, para la interposición del recurso de reposición, deberá constituirse un depósito de **25 euros**, en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano judicial, abierta en el BANCO SANTANDER S.A., Cuenta expediente nº **0940-0000-85-0208-23** debiendo indicar en el campo concepto, la indicación "recurso" seguida del Código: 20 "Contencioso-reposición". Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria el importe se remitirá a la Cuenta número: **IBAN ES 55 0049 3569 92000500 1274** indicando en el "concepto" el nº de cuenta del expediente referido (16 dígitos). Quedan exentos de su abono, en todo caso, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y los Organismos Autónomos dependientes, así como quienes tengan concedida la asistencia jurídica gratuita que deberá ser acreditada en autos al interponer el recurso.

Así lo acuerdan y firman los Ilmos. Sres. Magistrados que componen el Tribunal.  
E/.

**DILIGENCIA.-** Seguidamente se cumple lo acordado; doy fe