



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

Notificado el 17-10-2023

**T.S.J.MURCIA SALA 1 CON/AD  
MURCIA**

SENTENCIA: 00479/2023

UNIDAD PROCESAL DE APOYO DIRECTO

Equipo/usuario: LAM

Modelo: N11600

PALACIO DE JUSTICIA, RONDA DE GARAY, 5

DIR3:J00008050

Correo electrónico:

N.I.G: 30030 33 3 2021 0001456

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000692 /2021 /

Sobre: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

De D./ña. AYUNTAMIENTO DE MURCIA

ABOGADO LETRADO AYUNTAMIENTO

PROCURADOR D./Dª.

Contra D./Dª. CONSEJERIA DE PRESIDENCIA, TURISMO Y DEPORTES DE LA REGION DE MURCIA,  
AYUNTAMIENTO DE ALCANTARILLA

ABOGADO LETRADO DE LA COMUNIDAD,

PROCURADOR D./Dª. ,

**RECURSO núm. 692/2021**

**SENTENCIA núm. 479/2023**

**LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA**

**SECCIÓN PRIMERA**

Compuesta por las Ilmas. Sras.:

Dña.

Presidenta

Dña.

Dña.

Magistradas

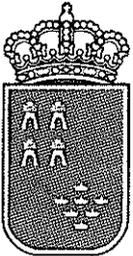
Ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

La siguiente

**SENTENCIA núm. 479/23**

En Murcia, a dieciséis de octubre de dos mil veintitrés



En el recurso contencioso administrativo núm. 692/2021, tramitado por las normas ordinarias, en cuantía indeterminada, y referido a alteración de término municipal.

**Parte demandante:**

**Ayuntamiento de Murcia**, representado y dirigido por el Letrado-Asesor del Ayuntamiento.

**Parte demandada:**

**Comunidad Autónoma de la Región de Murcia**, representada y dirigida por Letrado/Letrada de sus Servicios Jurídicos.

**Parte codemandada:**

**Ayuntamiento de Alcantarilla**, representado por la Procuradora D<sup>a</sup>.  
y dirigido por el Letrado D.

**Acto administrativo impugnado:**

Orden de la Consejería de Presidencia, Turismo y Deportes de 27 de octubre de 2021, que inadmite el recurso interpuesto contra resolución de la Dirección General de Administración Local de 1 de julio de 2021, por la que se incoa expediente de alteración de los términos municipales de Alcantarilla y Murcia.

**Pretensión deducida en la demanda:**

Que “se dicte sentencia *estimatoria* por la que se declare no ser conforme a derecho la Orden de 17 de octubre de 2021, anule la misma, y estime nuestro recurso de alzada contra la Resolución de la Dirección General de Administración Local de 1 de julio de 2021 de inicio del expediente, declarando que la misma no es ajustada a derecho, procediendo a su nulidad o anulabilidad, con condena en costas para la Administración demandada”.

Siendo Ponente la Magistrada **Ilma. Sra. Doña**  
quien expresa el parecer de la Sala.

**I.- ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**- El escrito de interposición del recurso contencioso administrativo se presentó el día 21 de diciembre, y admitido a trámite, y previa reclamación y recepción del expediente administrativo, la parte



demandante formalizó su demanda deduciendo la pretensión a que antes se ha hecho referencia.

**SEGUNDO.**- La parte demandada y los codemandados se opusieron al recurso e interesaron su desestimación.

**TERCERO.**- Ha habido recibimiento del proceso a prueba, con el resultado que consta en las actuaciones y cuya valoración se hará en los fundamentos de derecho de esta sentencia.

**CUARTO.**- Presentados escritos de conclusiones por las partes se señaló para la votación y fallo el día 29 de septiembre de 2023, quedando los autos conclusos y pendientes de sentencia.

## **II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**PRIMERO.**- El Ayuntamiento de Murcia impugna a través del presente recurso contencioso administrativo, como ha quedado expuesto en el encabezamiento, la Orden de la Consejería de Presidencia, Turismo y Deportes de 27 de octubre de 2021 dictada por el Secretario General por delegación del Consejero, que acuerda inadmitir el recurso de alzada interpuesto contra resolución de la Dirección General de Administración Local de 1 de julio de 2021, por la que se incoa expediente de alteración de los términos municipales de Alcantarilla y Murcia, por segregación de parte de éste último para su agregación al primero, por no ser susceptible de recurso al tratarse de un acto de trámite que no genera indefensión.

**SEGUNDO.**- Como fundamento de la pretensión ejercitada alega el Ayuntamiento actor, en síntesis, los siguientes motivos:

1º.- Trascendencia del procedimiento por su repercusión y relevancia, al implicar cambios cartográficos, territoriales, administrativos, financieros, etc. que trascienden de una mera discrepancia entre Administraciones.

2º.- Hechos probados que ponen de manifiesto la incorrecta actuación autonómica y la consiguiente indefensión al Ayuntamiento de Murcia:

- ✓ Con la solicitud de incoación no se acompañó por el AYUNTAMIENTO DE ALCANTARILLA el documento requerido por el artículo 14.2 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el



que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales -RPDTEL-, de «estipulaciones jurídicas y económicas que se proponen»

- ✓ En la documentación trasladada al AYUNTAMIENTO DE MURCIA para formular alegaciones no constan los siguientes dos (2) informes: 1) el informe de la Administración que ejerza la tutela financiera exigido por el artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, –en este caso, la Administración General del Estado-; y 2) el informe del artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- ✓ No consta que aún se haya dado traslado al AYUNTAMIENTO DE MURCIA de ninguno dichos documentos y concedido nuevo plazo para alegar.

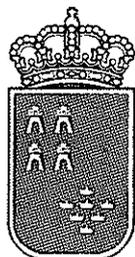
3º.- Indefensión material con perjuicio irreparable, por lo que el recurso de alzada es admisible de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.1 de la Ley 39/2015.

4º.- Pese a lo afirmado en la resolución recurrida legalmente no está previsto un nuevo y preceptivo trámite de audiencia una vez que se complete la documentación requerida.

5º.- Vulneración del procedimiento legalmente establecido, al no haber requerido al ayuntamiento de Alcantarilla para que subsanara su solicitud.

6º.- Vulneración del Protocolo de actuación entre el AYUNTAMIENTO DE MURCIA y el AYUNTAMIENTO DE ALCANTARILLA para la definición del límite de los términos municipales entre ambos municipios.

**TERCERO.-** El Letrado de la Comunidad Autónoma se opone al recurso y con carácter previo señala, sobre el alcance del presente recurso contencioso administrativo, que la cuestión a debatir es si el recurso de alzada fue correctamente inadmitido (como esta parte entiende y argumentará) o no (en cuyo caso, procedería exclusivamente, dado el carácter revisor de esta Jurisdicción, que se ordenara a esta Administración resolver sobre el fondo del asunto, estimando o desestimando dicho recurso de alzada) y añade que, incluso en el caso de que esa Sala considerara que debe pronunciarse sobre el fondo del repetido recurso de alzada, el acto impugnado en el mismo es la incoación del procedimiento de alteración de términos municipales, no su resultado final, de modo que, en definitiva, ningún pronunciamiento judicial puede producirse sobre un acto administrativo inexistente a fecha actual, ya



que el procedimiento administrativo de alteración de términos municipales aún no ha concluido.

En cuanto al fondo, insiste en la condición de acto de mero trámite del acto recurrido en cuanto se limita a incoar un expediente, tiene un mero carácter instrumental.

En cuanto a la condición de acto de trámite cualificado, invoca la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la fundamentación del auto de esta Sala de 21 de febrero de 2022 recaído en la Pieza Separada de Medidas Cautelares que deniega la suspensión de la ejecución del acto recurrido.

La alegación de indefensión se funda en dos cuestiones, la falta de aportación de la documentación necesaria y la falta de previsión legal sobre un posterior trámite de audiencia, estimando el Letrado de la Comunidad que la propia Resolución de 1 de julio de 2021 afirma que los documentos deberán ser aportados al expediente, en perfecta coherencia con el art. 14 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de los Entes Locales y la incoación, una vez solicitada es imperativa de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 el Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, sin perjuicio de recabar, a lo largo de la instrucción del mismo, cuantos documentos sean precisos para su resolución.

En cuanto al trámite de audiencia el mismo es preceptivo conforme a lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, y así lo dispone la orden recurrida, conforme al procedimiento previsto en el artículo 14 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto de Régimen Local de la Región de Murcia.

Por lo que se refiere al incumplimiento del Protocolo firmado por los Ayuntamientos de Murcia y Alcantarilla, que el demandante alega, no constituye un argumento en contra de la validez de la Resolución de incoación del procedimiento, ya que no existe fundamento jurídico alguno que permita interpretar que la suscripción de dicho protocolo por los Alcaldes de los respectivos municipios de Murcia y Alcantarilla, pueda justificar la imposibilidad del inicio del expediente por esta Administración Regional, una vez que ha sido promovido por el Ayuntamiento de Alcantarilla.

El codemandado también se opone, remitiéndose al informe de 27 de septiembre de 2021 obrante en el expediente- folio 1 a 17 del documento 7. Documento 14.15-, así como al escrito de contestación a la demanda formulada por el letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.



**CUARTO.-** Alegada la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa es preciso que analicemos dicha cuestión con carácter previo pues de ser estimada no podríamos entrar a conocer del fondo del asunto.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 69.c) de la Ley 29/98, de 13 de julio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso que tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación. Al mismo tiempo el artículo 25.1 de la propia Ley, establece que el recurso contencioso administrativo es admisible en relación 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.

En nuestro caso, el acto recurrido es la incoación de un procedimiento, que sea cual sea la trascendencia e importancia de lo que en el mismo debe resolverse, no deja de ser un acto de mero trámite.

Como ya expusimos en el auto de 21 de febrero de 2022 recaído en la pieza separada de medidas cautelares, como tal incoación ningún perjuicio causa ni a la Administración recurrente ni a la ciudadanía por cuanto nada se resuelve sobre la cuestión de fondo, ni adelanta la resolución que en el futuro se pueda adoptar.

La ausencia o carencia de alguna documentación exigida por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales no causa indefensión por cuanto no aparece como requisito del inicio del expediente, sino que, al contrario, el artículo 14 de la norma citada solo exige que dichos documentos se incorporen el expediente, no que deban aportarse como requisitos de acordar su incoación.

Ninguna indefensión se causa al actor por cuanto, para resolver sobre el fondo deberá estar incorporada dicha documentación y además, deberá verificarse el preceptivo trámite de audiencia al Ayuntamiento de Murcia que prevé el artículo 9 del Real Decreto 1690/1986.



El temor del actor de que no se le conceda dicho trámite no encuentra sustento legal y en cualquier caso no desvirtúa el carácter de mero trámite de la resolución recurrida ni la imposibilidad de ser impugnada de forma independiente. En cualquier caso, no puede pretender que antes de la incoación ya esté en poder de la administración autonómica toda la documentación necesaria para resolver, pues sería tanto como admitir que solo se incoa el expediente cuando esté en condiciones de ser resuelto. Si finalmente, terminada la instrucción se resolviera el expediente sin conceder audiencia al Ayuntamiento de Murcia siempre podrá hacerlo valer como causa de nulidad, pero no cabe alegarlo de forma preventiva para atacar la incoación.

Es evidente que el acto de incoación no resuelve ni directa ni indirectamente el fondo del asunto, no determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni por sí solo produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo tiene declarado que pueden considerarse recurribles actos de trámite en función de las circunstancias concurrentes que pongan de manifiesto que el acto de trámite es uno de los cualificados porque decide directa o indirectamente sobre el fondo del asunto, determina la posibilidad de continuar el procedimiento o producen indefensión o perjuicio irreparable, lo que hace imprescindible el examen particularizado del acto de que se trate, en función de su objeto o de extensión (en este sentido, ATS, sección Primera, de 1 de julio de 2021 -recurso de casación número 3358/2020).

Por su parte, la STS 3ª, Sección 4ª, de 4 de junio de 2020 -recurso de casación número 1228/2019-, señala que la impugnabilidad o no de los actos administrativos viene determinada en el art. 25.1 de la Ley 2/1998 y en el art. 112.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común 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 previstas en tales preceptos legales. Lo anterior no supone, especifica dicha STS, 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. No obstante, subraya esa STS de junio de 2020, son recurribles actos de trámite en función de las circunstancias concurrentes, esto es, cuando dichas circunstancias pongan de relieve que el





acto de trámite es uno de los citados como cualificados en el artículo 112.1 de la Ley 39/2015, porque decide directa o indirectamente el fondo del asunto, determina la imposibilidad de continuar el procedimiento o produce indefensión o perjuicio irreparable, lo que no ocurre en nuestro caso.

Por ello, hemos de estimar la causa de inadmisibilidad que se invoca, puesto que el acto recurrido es un acto de mero trámite no cualificado y que como tal no es susceptible de impugnación independiente.

**QUINTO.-** Por lo expuesto, procede inadmitir el recurso, sin expresa imposición de costas de conformidad con el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional y con los Criterios de Previsibilidad en materia de costas de esta Sala.

En atención a todo lo expuesto, **Y POR LA AUTORIDAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,**

### **FALLAMOS**

**INADMITIR** el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Murcia contra la Orden de la Consejería de Presidencia, Turismo y Deportes de 27 de octubre de 2021, desestimatoria del recurso de alzada formulado contra resolución de la Dirección General de Administración Local de 1 de julio de 2021, por la que se incoa expediente de alteración de los términos municipales de Alcantarilla y Murcia por tratarse de un acto de mero trámite no susceptible de impugnación independiente; sin costas.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de conformidad con lo previsto en el artículo 86.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, siempre y cuando el asunto presente interés casacional según lo dispuesto en el artículo 88 de la citada ley. El mencionado recurso de casación se preparará ante esta Sala en el plazo de los 30 días siguientes a la notificación de esta sentencia y en la forma señalada en el artículo 89.2 de la LJCA.

En el caso previsto en el artículo 86.3 podrá interponerse recurso de casación ante la Sección correspondiente de esta Sala.





Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará certificación a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

