

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Cuarta**  
**Sentencia núm. 1.679/2023**

Fecha de sentencia: 13/12/2023

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: 952/2022

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria

Fecha de Votación y Fallo: 12/12/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina

López

Transcrito por: rsg

Nota:

Resumen

Determinación de la sede de las entidades institucionales de la Administración General del Estado. Agencia Espacial española. Aplicación del principio de desconcentración y efectos del principio de eficacia. Examen del Real Decreto 209/2022, de 22 de marzo.

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 952/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina  
López

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Cuarta**  
**Sentencia núm. 1679/2023**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo

D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 13 de diciembre de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo nº **952/2022** promovido por la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN**, representada y asistida de la Letrada de sus Servicios Jurídicos, contra los Acuerdos reseñados en el primer Antecedente de esta sentencia. Han sido partes demandadas la Administración del Estado, representada y asistida por la Abogacía del Estado, y el Ayuntamiento de Sevilla, representado y asistido del Letrado de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La representación procesal de la Comunidad Autónoma de Aragón interpuso recurso contencioso-administrativo mediante escrito de 30 de noviembre de 2022, posteriormente ampliado por auto de 24 de enero de 2023, contra las siguientes resoluciones:

1º Contra el acuerdo del Consejo de Ministros, de 27 de septiembre de 2022, por el que se inicia el procedimiento para la determinación de la sede física de la Agencia Espacial Española, publicado en Boletín Oficial del Estado (en adelante, BOE), de 5 de octubre, mediante Orden del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática PCM/945/2022, de 3 de octubre.

2º Contra el informe de 29 de septiembre de 2022, de la Comisión consultiva para la determinación de la sede de la futura Agencia Espacial Española, y acuerdo de apertura del plazo de presentación de candidaturas, publicado en BOE, de 5 de octubre, mediante Orden del Ministerio de Política Territorial, TER/947/2022, de 4 de octubre.

3º Contra el acuerdo, de 14 de noviembre de 2022, de la Comisión consultiva que inadmite el requerimiento previo interpuesto por el Gobierno de Aragón.

4º Contra el acuerdo del Consejo de Ministros, de 15 de noviembre de 2022, por el que se inadmite el requerimiento previo interpuesto por el Gobierno de Aragón.

5º Contra el acuerdo del Consejo de Ministros, de 5 de diciembre de 2022, por el que se determina la sede física de la futura Agencia Espacial Española, publicado en BOE, de 6 de diciembre, mediante Orden PCM/1202/2022, de 5 de diciembre.

**SEGUNDO.-** Por diligencia de ordenación de 7 de diciembre de 2022 la Sala lo tuvo por interpuesto, requiriendo a la Administración del Estado la remisión del expediente administrativo y que practicara los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción; y se designó ponente al Excmo. Sr. Magistrado D. José Luis Requero Ibáñez.

**TERCERO.-** Recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la demandante por diligencia de ordenación de 25 de abril de 2023, para que en el plazo legal formulase demanda, lo que hizo el 2 de junio de 2023, y cuyo Suplico es el siguiente:

*«A LA SALA SUPLICO, que admitiendo este escrito tenga por formulada la demanda en tiempo y forma, y en su día dicte Sentencia estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto, declarando no ser conformes a derecho los actos impugnados.»*

**CUARTO.-** Por diligencia de ordenación de 8 de junio de 2023 se tuvo por formalizada la demanda y por devuelto el expediente administrativo, y se acordó dar traslado de la demanda, con entrega del expediente administrativo, a la Administración del Estado para su contestación.

**QUINTO.-** La Abogacía del Estado, en la representación que le es propia, evacuó el traslado conferido contestando a la demanda mediante escrito presentado el 7 de julio de 2023, en el que interesó que se dicte sentencia desestimatoria del recurso por ser conformes a Derecho los actos impugnados.

**SEXTO.-** Por diligencia de ordenación de 7 de julio de 2023 se tuvo por contestada la demanda por la Administración del Estado y se dio traslado de la demanda a la representación procesal del Ayuntamiento de Sevilla, para su contestación.

**SÉPTIMO.-** El Letrado del Ayuntamiento de Sevilla, en la representación que le es propia, evacuó el traslado conferido contestando a la demanda mediante escrito de 3 de octubre 2023, en el que solicitó que se dicte sentencia

desestimatoria del recurso al sostener que: *«Al tratarse de actuaciones de la AGE, y al haberse formulado ya contestación a la demanda por la Abogacía del Estado, esta parte se remite en su totalidad al escrito de contestación formulado por la misma, en aras a la brevedad»*

**OCTAVO.-** No habiéndose solicitado el recibimiento del recurso a prueba ni el trámite de conclusiones, se declararon concluidas las actuaciones y pendientes de señalamiento para votación y fallo, cuando por turno correspondiera.

**NOVENO.-** Mediante providencia de 27 de octubre de 2023 se señaló para votación y fallo de este recurso el día 12 de diciembre de 2023, fecha en que tuvo lugar el acto, y se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. don José Luis Requero Ibáñez.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- EL PLEITO.

1. La creación de la Agencia Espacial Española se anunció en la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 (Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre), y estaba prevista en el PERTE Aeroespacial, de 22 de marzo de 2022. Por Ley 17/2022, de 5 de septiembre, disposición adicional tercera, se autoriza su creación y finalmente sus estatutos se aprueban por Real Decreto 158/2023, de 7 de marzo.

2. El Consejo de Ministros acordó que se decidiese la determinación de las sedes de las entidades institucionales dependientes de la Administración General del Estado, mediante un procedimiento competitivo en el que las localidades interesadas podían presentar su candidatura.

3. Tal procedimiento es el que regula el Real Decreto 209/2022, de 22 de marzo, y a tal efecto crea una Comisión consultiva de asistencia al Consejo de

Ministros para la determinación de cada sede (en adelante, el Real Decreto 209/2022).

4. En el caso de la Agencia Espacial Española, antes de crearse y mediante ese procedimiento, se decidió ubicarla en Sevilla por acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2022. El Gobierno de Aragón, ahora recurrente, entiende que para ese procedimiento se establecieron unos criterios que excluían la candidatura de Teruel, ciudad que desde 2021 había manifestado su interés en recibir la sede.

## **SEGUNDO.- EL PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DE SEDE Y LOS ACTOS IMPUGNADOS.**

1. La regulación del procedimiento se inspira en que la ubicación de las sedes de los entes institucionales se decida integrando diversos criterios como son la cohesión territorial, la eficacia de los servicios públicos y la transparencia. Atiende también a los principios del artículo 103.1 de la Constitución, los del artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015), más los de vertebración, equilibrio territorial y adecuación al sector de actividad.

2. Muy en síntesis, el procedimiento regulado en el artículo 6 del Real Decreto es este:

1º Se inicia antes o después de la creación de la entidad; de iniciarse antes - que es el caso de autos -, el acuerdo de inicio va acompañado de una memoria sobre la naturaleza, funciones y personas que prestarán sus servicios en la misma más otros elementos que se consideren relevantes.

2º Dentro del mes siguiente a la convocatoria, la Comisión consultiva creada por el Real Decreto 209/2022 elabora un informe en el que fija los criterios que servirán para determinar cada sede y que se ajustarán a los principios constitucionales y legales antes referidos.

3º Según el preámbulo del Real Decreto 209/2022, los criterios deben reforzar las políticas del Gobierno en distintas áreas, contribuirán a luchar contra la despoblación y fomentarán el empleo al primarse localidades o provincias con elevado desempleo; se fomentará la presencia del sector público estatal en las Comunidades Autónomas con menos presencia estatal y esos criterios se ajustarán a la actividad de cada entidad.

4º Iniciado el procedimiento, las Comunidades Autónomas y los entes locales pueden presentar las candidaturas acompañando una memoria justificativa y un informe sobre el nivel de cumplimiento de los criterios establecidos por la Comisión consultiva. Además, quienes presenten candidaturas podrán ofrecer unos compromisos que el artículo 6.5 relaciona, sin agotarlos.

5º Finalizado el plazo de presentación de candidaturas, la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, como órgano instructor, solicita un informe al Ministerio de adscripción de cada entidad y a cuantas instituciones puedan contribuir a conformar la decisión.

6º Tras ello, la Comisión consultiva elabora un dictamen en el que analiza las posibles sedes y lo remite al Consejo de Ministros, que lo valora y decide motivadamente.

7º Aparte de este procedimiento general, cabe incoar otros procedimientos derivados del anterior, bien para determinar las sedes de nuevas unidades organizativas o subsedes vinculadas o dependientes de cada entidad; o, excepcionalmente, para cambiar la sede de las entidades ya existentes por razones de mejora del funcionamiento de los servicios públicos.

3. De ese procedimiento ahora nos interesan los criterios que fijó la Comisión consultiva, de los que destacamos estos expuestos muy en síntesis:

1º Parte de los principios reseñados en el anterior punto 1. En cuanto a la adecuación a las necesidades de la Agencia Espacial Española, es prioritario que la oferta incluya un inmueble y el equipamiento adecuado, con

las exigencias que describe, y todo conforme a los requerimientos que fija en el apartado 2 de este informe.

2º En cuanto a las características de la localidad, se exige que tenga una amplia red de acceso a medios de transporte público aéreo, ferroviario - especialmente alta velocidad-, y por carretera; una «[d]istancia menor de una hora desde la sede a un aeropuerto internacional con conexiones a Bruselas y Paris. Se valorarán también las conexiones a *Ámsterdam, Roma y Frankfurt, Praga, Toulouse*», destinos estos que más frecuentará el personal de la Agencia Espacial Española, más un “ecosistema” hotelero próximo a la sede.

3º Valora que en la localidad, o a una hora como máximo, haya un sector empresarial, administrativo, educativo y universitario dinámico para la integración social y desarrollo personal y familiar, del personal que se desplace a la nueva sede.

4º También valora que haya empresas que desarrollen actividades en el ámbito del sector espacial, también con alta capacidad de innovación y líneas de actividad con un programa espacial que desarrolle la Agencia Espacial Española y que las principales instituciones públicas de la localidad tengan iniciativas para impulsar un ecosistema de empresas en el sector espacial.

5º Que haya grupos de investigación en áreas de interés que supongan un apoyo a iniciativas innovadoras en las materias espaciales que relaciona como ejemplo, más grupos de investigación y redes público-privadas que impulsen proyectos relacionados con la actividad de la Agencia Espacial Española.

6º Aparte de ofrecer cualquiera de los compromisos del artículo 6.5 del Real Decreto 209/2022, se valorará que las candidaturas ofrezcan otros que faciliten la ubicación de la Agencia Espacial Española, como puesta a disposición de un inmueble y del equipamiento más infraestructuras, equipamiento adecuado, programas de integración familiar del personal. También que presente una documentación sobre cómo la innovación e



investigación en el ámbito espacial incidiría en el emprendimiento económico, social e industrial.

7º Y en fin, se valorará positivamente que la candidatura aporte un informe del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente apoyando su idoneidad.

4. Conforme a lo expuesto, los actos impugnados responden a ese procedimiento y son estos:

1º El acuerdo de inicio del procedimiento de 27 de septiembre de 2022, del Consejo de Ministros y el Informe de la Comisión consultiva, de 29 de septiembre de 2022, que aprueba los criterios para la determinación de la sede de la Agencia Espacial Española y acuerda la apertura del plazo para presentar candidaturas.

2º En relación con los anteriores actos, se impugnan sendos acuerdos de 15 de noviembre de 2022, uno del Consejo de Ministros y otro de la Comisión consultiva, por los que se inadmiten las reclamaciones previas, potestativas, del artículo 44 de la LJCA que el 17 de octubre de 2022 promovió el Gobierno de Aragón contra los actos antes reseñados, inadmisiones que entienden que tales actos son de trámite no cualificados.

3º Finalmente, se impugna la decisión que adoptó el Consejo de Ministros mediante acuerdo de 5 de diciembre de 2022, determinando que es Sevilla la sede de la Agencia.

### **TERCERO.- LA DEMANDA.**

1. Comienza alegando que la Comisión consultiva y el Consejo de Ministros, desarrollan una tarea reglada sujeta a los principios impuestos por la Constitución y las leyes a las Administraciones Públicas.

2. En lo procedimental, rechaza las inadmisiones antes citadas pues tenían por objeto actos de trámite que considera cualificados y que deciden, directa o

indirectamente, el fondo del asunto al limitar las opciones de la candidatura de Teruel. En concreto, alega lo siguiente:

1º El acuerdo de inicio es impugnado pues contiene la memoria exigida por el artículo 6.1 del Real Decreto 209/2022, cuyo Anexo, apartado II “Datos de interés específico”, especifica las características de idoneidad de la localidad.

2º El Informe de la Comisión prescribe los “criterios a tener en cuenta” en relación con las “características de la localidad”, definidos en ese anexo a la memoria y que son las bases de la convocatoria; se denomina “informe” para evitar su impugnación, pero eso no altera su verdadera naturaleza.

3. En cuanto al fondo propiamente dicho recuerda los principios informantes de la determinación de la sede a los que está sujeta la elección y que se han infringido por los criterios de selección que constan, tanto en la memoria como en el anexo al Informe, lo que concreta así:

1º El apartado “Características de la localidad” infringe “de forma flagrante” la mayor parte de esos principios. Recoge unos criterios que responden al principio de descentralización, pero ignoran los de vertebración y equilibrio territorial. Piensan en grandes capitales de provincia y áreas cercanas a ellas, con olvido de impulsar a territorios alejados de las grandes urbes. Lejos de corregir desequilibrios territoriales, ahondan y perpetúan la brecha que separa a esas zonas que han sufrido décadas de desinversión y olvido, privándolas de acceder a nuevas iniciativas y proyectos para su desarrollo y al equilibrio territorial.

2º Se infringe el principio de adecuación al sector de actividad, pues se valoran unos requisitos que sólo cumplen zonas densamente pobladas y dotadas de infraestructuras consolidadas. Se relega a Teruel, cuya especial idoneidad se basa en que alberga la Fundación Centro de Estudios de Física del Cosmos de Aragón, el Observatorio Astrofísico de Javalambre, a lo que añade la calidad del cielo de Teruel, la puesta en marcha de Galáctica como referente nacional en astroturismo. Añade el Máster en Física del Universo, el

aeropuerto de Teruel que es un polo de desarrollo industrial en materia aeroespacial y que tiene el apoyo del clúster Aeronáutico Aragonés, entre otros factores.

3º Y se infringen los principios de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional, al apartarse tanto de lo previsto en el Real Decreto 209/2022 como en el Informe de 22 de septiembre de 2022 de la Comisión consultiva; se infringen también los principios de responsabilidad por la gestión pública, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas; eficacia; sometimiento pleno a la ley y al Derecho, de servir con objetividad a los intereses generales y, en fin, los principios de igualdad y no discriminación en cuanto que los criterios de entrada excluyen candidaturas como Teruel.

4º Infringe los principios de objetividad y transparencia pues no prevé que se atribuya una puntuación o ponderación a cada uno de los criterios y así el Informe de la Comisión Consultiva sólo prevé que “se valorarán positivamente”, lo que desvanece la posibilidad de control jurisdiccional en la aplicación de los criterios que el Real Decreto 209/2022 configura como elementos reglados.

4. Finalmente alega que el acuerdo que determina Sevilla como sede física de la Agencia, incurre en las infracciones expuestas pues asume el dictamen que se basa en los criterios fijados y en el posterior Informe de la Comisión Consultiva. En dicho dictamen consta la valoración llevada para elegir la candidatura de Sevilla, para lo que han sido determinantes todos y cada uno de los criterios que infringen los principios expuestos.

#### **CUARTO.- LA OPOSICIÓN A LA DEMANDA.**

1. Como hemos dicho en el Antecedente de Hecho Séptimo, el Ayuntamiento de Sevilla hace suyo todo lo razonado por la Abogacía del Estado y esta para evitar un debate procesal innecesario no hace cuestión de la naturaleza jurídica de los actos considerados como de mero trámite, aunque sostiene que así lo son.

2. Considera que lo litigioso está en la elección de Sevilla como sede de la Agencia Espacial Española y expone el régimen procedimental que regula el Real Decreto 209/2022 en términos análogos a los que hemos expuesto en el anterior Fundamento de Derecho Segundo.2.

3. En cuanto a los criterios que fija la Comisión consultiva, resalta que la decisión sobre la sede de la Agencia Espacial Española, es una decisión discrecional, como tal enjuiciable según las técnicas de control de la potestad discrecional, cuyos elementos expone.

4. Desde tales técnicas razona que la designación de Sevilla se ha hecho conforme al procedimiento, teniendo en cuenta las circunstancias de hecho que permiten iniciar el procedimiento y en consideración a las características de la futura Agencia Espacial Española; el acuerdo de designación no incurre en desviación de poder y está motivado, luego no es arbitrario ni infringe los principios del artículo 2 del Real Decreto 209/2022.

5. Sostiene que los criterios de selección no infringen los principios de vertebración y equilibrio territorial, y al respecto alega esto:

1º Recuerda que el Real Decreto 209/2022 atiende como principio general al de desconcentración, luego no sólo prima a territorios más despoblados o con menos infraestructuras, objetivos estos propios de otras políticas. Se persigue también la cohesión territorial y social, luchando contra la despoblación, considerando la tendencia demográfica, y teniendo en cuenta los niveles de paro.

2º Rechaza que la elección de Sevilla busque reforzar una zona plenamente consolidada, profundizando la brecha con otras zonas, para lo cual se remite al dictamen de la Comisión consultiva que justifica la elección de Sevilla en cuanto a razones de cohesión social y territorial.

3º Rechaza que pocas ciudades podrían reunir los criterios sobre las características de la localidad, pues no son excluyentes, y que no son

restrictivos lo demuestra que de las dos localidades excelentes más las otras cuatro con viabilidad técnica, sólo dos de esas seis son capitales de provincia.

4º Aun admitiendo que muchas localidades no puedan reunir esos criterios, no por ello son contrarios a Derecho pues cabe ajustarlos a las necesidades de cada entidad (artículo 6.2 del Real Decreto 209/2022); además y como la Agencia aún no se había creado, no había estatutos, de ahí que la memoria sustituya la determinación del objeto y los fines de la agencia.

5º En todo caso, esos criterios no son arbitrarios y guardan relación con lo que se quiere que sea la Agencia.

6. Tampoco se infringe el principio de adecuación al sector de actividad pues los criterios no son excluyentes y se incorporan “para ser valorados”, junto con los criterios resultantes de la normativa aplicable y con los informes que obran en el expediente. A estos efectos, expone cómo el dictamen de la Comisión consultiva detalla que Sevilla se ajusta mejor al criterio de adecuación al sector de actividad. En ese dictamen se dice que Teruel *«no tiene una presencia notable del sector, ni instituciones de investigación relacionadas con el mismo»*, lo que no desmiente la recurrente, aparte de que el sector de actividad al que se refiere la actora se identifica con la astronomía más que con la industria aeroespacial.

7. La infracción de los principios constitucionales y del artículo 3 de la Ley 40/2015 (buena fe, confianza legítima y lealtad institucional) es una alegación no argumentada. En todo caso, hay una memoria abierta a la consulta que recoge todos los criterios valorados por la Comisión consultiva en su dictamen, luego no hay factor sorpresivo alguno. Y que un territorio no reúna todos los criterios, no infringe el principio de lealtad institucional.

8. Tampoco se infringen los principios de responsabilidad por la gestión pública, eficiencia, colaboración, cooperación y coordinación entre Administraciones Públicas, eficacia, sometimiento a la ley y al Derecho y el deber de servir con objetividad a los intereses generales, pues la demanda se limita a su mero enunciado. Especialmente rechaza la infracción de los

principios de igualdad y no discriminación pues los criterios no son por sí decisivos y se aplican por igual a todos, si bien no es exigible que todas las ciudades, atendiendo a cada actividad, puedan ser candidatas.

9. Alega que los requisitos vinculados con la localidad están relacionados con la actividad de la Agencia Espacial Española pues los referidos a medios de transporte públicos, cercanía de un aeropuerto internacional y disponibilidad de plazas hoteleras, se justifican por la cooperación que la Agencia mantendrá con sus homólogas europeas.

10. Finalmente, rechaza la infracción de los principios de objetividad y transparencia. Admite que el dictamen de la Comisión consultiva no atribuye puntuaciones concretas por cada criterio, pero no por ello se incurre en arbitrariedad, ni se impide su control jurisdiccional. Aunque no haya puntuación, clasifica las candidaturas, distinguiendo candidaturas de excelencia (Elche y Sevilla), candidaturas con viabilidad técnica y candidaturas con deficiencias técnicas entre las que figura Teruel por las razones que enumera el Dictamen.

#### **QUINTO.- JUICIO DE LA SALA SOBRE LAS REQUERIMIENTOS PREVIOS.**

1. Ya hemos dicho que el Gobierno de Aragón dirigió dos requerimientos previos del artículo 44 de la LJCA, uno contra el acuerdo de 27 de septiembre de 2022 de inicio del procedimiento, y otro contra el informe de 29 de septiembre de 2022, de la Comisión consultiva, que fija los criterios para determinar la sede de la Agencia Espacial Española. Ambos requerimientos fueron inadmitidos por considerarse que tenían por objeto actos de trámite no cualificados.

2. El acuerdo de inicio del procedimiento va acompañado de una memoria justificativa de la Agencia Espacial Española, en la que se expone la normativa aplicable a tal decisión, considera la necesidad de crearla, sus funciones, relaciona el perfil del personal que precisará y justifica la urgencia de decidir sobre su sede física.

3. Esa memoria se elabora porque aún no se había creado tal entidad y anticipa lo que sería luego su estatuto aprobado por el ya citado Real Decreto 158/2023. Sin embargo, de la misma no se deduce lo que va a ser el núcleo de la demanda: que predetermine la exclusión de Teruel como sede de la Agencia Espacial Española, luego no decide indirectamente el fondo del litigio.

4. Los criterios fijados por la Comisión consultiva son la clave de este pleito y coincidimos con la demandante en que equivalen a las bases de la convocatoria de cualquier procedimiento competitivo, luego no era procedente la inadmisión del requerimiento previo. Sin embargo, la estimación en este punto de la demanda nada añade pues, como la memoria, esos criterios de valoración serán enjuiciados directamente, razón por la que en este punto se desestima la demanda.

#### **SEXTO.- JUICIO DE LA SALA SOBRE EL REAL DECRETO 209/2022.**

1. Lo litigioso no está en la memoria que acompaña al acuerdo de incoación, pues se limita a justificar la necesidad de crear la Agencia Espacial Española. Como respecto de esa memoria nada sustancial alega la demandante, lo litigioso se centra en los criterios de valoración fijados por la Comisión consultiva que, como hemos dicho, hacen las veces de bases de la convocatoria. Esto obliga a comprender el sistema que establece el Real Decreto 209/2022.

2. La Administración General del Estado podría haber mantenido la práctica de la designación directa de las sedes de las entidades que conforman su Administración institucional. Sin embargo, ha optado por dos novedades que no tienen por cobertura una norma previa con rango de ley que ordenase, por un lado, exceptuar lo que venía siendo la regla de fijar las sedes en Madrid y, por otro, hacerlo mediante un procedimiento competitivo susceptible de control jurídico.

3. Estamos ante un sistema que se autoimpone la Administración General del Estado y que se basa en el principio de desconcentración, como expone el preámbulo del Real Decreto 209/2022. Así, a la desconcentración funcional

propia de la Administración institucional del Estado se añade la territorial (artículo 54.1 de la Ley 40/2015) con un doble alcance: una voluntad de desconcentración territorial generalizada con la que se inicia la política de ubicar las sedes de esas entidades fuera de Madrid y, en su caso, una desconcentración territorial interna si es que una entidad, ya desconcentrada territorialmente o no, cuenta con subsedes (cfr. artículo 6.10 del Real Decreto 209/2022).

4. Tal determinación de las sedes es una decisión interna de la Administración General del Estado. No se está ante descentralización alguna pues ejerce un aspecto de su potestad de autoorganización y respecto de entidades con las que ejerce competencias propias que, evidentemente, no transfiere, lo que no precisa de especial comentario en cuanto a la Agencia Espacial Española. Esto no quita para que esa desconcentración ayude a la cohesión territorial y esto se hace ubicando por todo el territorio nacional las sedes de entidades instrumentales sujetas a su tutela.

5. De esta manera, con el Real Decreto 209/2022 se quiere que tal decisión organizativa interna vaya más allá de ese alcance, de ahí que se invoque como criterio inspirador del nuevo régimen de determinación de sedes la vertebración y equilibrio territorial (artículo 2, párrafo segundo, del Real Decreto 209/2022). La consecuencia es que, antes, las otras Administraciones territoriales albergarían la expectativa de que en su territorio se fijase una de esas sedes, ahora tienen ya el derecho a que se haga mediante ese procedimiento y que se haga aplicando correctamente sus previsiones.

6. Con el nuevo sistema, la Administración General del Estado actúa su decisión política de hacer presente las entidades instrumentales sujetas a su tutela en todo el territorio nacional; antes la práctica de ubicarlas en Madrid podría obedecer a que es la capital del Estado y a la proximidad a los órganos de tutela, pero también por la mayor operatividad y facilidades de actuación que implica Madrid y esto lleva al principio de eficacia, concretado en una organización de medios materiales y humanos que permita la mayor adecuación a los fines para los que se crea cada ente instrumental.



7. Ese principio de eficacia justifica que, si en la determinación de Madrid se consideraba también su mejor dotación de infraestructuras, sea ahora criterio para seleccionar sedes desconcentradas primar las localidades que cuenten también con infraestructuras adecuadas con las que mejor se atiendan a las necesidades de cada entidad. Tal opción no pugna con los principios ya citados de vertebración y equilibrio territorial, cuyo carácter inspirador no puede llevar al equívoco de entender que la desconcentración tenga por fin potenciar territorios menos desarrollados, objetivo propio de otras políticas; esto no quita, sin embargo, para que el nuevo sistema coadyuve a ese efecto potenciador y, desde luego, los beneficios que puede comportar no se ignoran.

8. En consecuencia, como principio ante todo organizativo, esa desconcentración territorial debe cohonestarse con el principio de eficacia y adecuación al sector de actividad (artículo 2, párrafo segundo, del Real Decreto 209/2022). Por tanto, la concreción caso a caso de esa voluntad desconcentradora exige buscar un razonable equilibrio entre ese principio - en el que entra la gestión y disponibilidad del personal de cada entidad - y los de vertebración y equilibrio territorial. Desde estos presupuestos es como cabe enjuiciar los criterios que fije la Comisión consultiva y su integración respecto de la sede elegida.

#### **SÉPTIMO.- JUICIO DE LA SALA SOBRE LA SEDE DE LA AGENCIA ESPACIAL ESPAÑOLA.**

1. Ya hemos expuesto, en síntesis y en el anterior Fundamento de Derecho Segundo.3, los “Criterios que se tendrán en cuenta” fijados por la Comisión consultiva. De esos criterios, la demandante se centra en el referido a las “características de la localidad” y que exige que tenga una amplia red de acceso a medios de transporte público aéreo, ferroviario -especialmente alta velocidad-, y por carretera; más una «[d]istancia menor de una hora desde la sede a un aeropuerto internacional con conexiones a Bruselas y Paris. Se valorarán también las conexiones a *Ámsterdam, Roma y Frankfurt, Praga, Toulouse*», destinos que se justifican por ser los que frecuentará el personal de la Agencia Espacial Española, a lo que se añade un “ecosistema” hotelero próximo a la sede.

2. Al impugnar tal criterio la demanda parte ya de un error de base al sostener que tales criterios responden al principio de descentralización, lo que ya hemos rechazado pues el sistema de determinación de sedes físicas responde al principio de desconcentración. A esto añade que tal criterio piensa en las grandes capitales lo que, en sí, no es censurable pues, como también hemos expuesto, es el principio de eficacia -añadido al de adecuación- el que exige unas infraestructuras que compensen la desconcentración territorial de la Administración General del Estado al fijar la sede fuera de la capital.

3. Insiste la demanda en que tales criterios no corrigen los desequilibrios territoriales, y frente a esto hemos razonado que uno de los objetivos de esta política de desconcentración territorial será coadyuvar a corregir esos desequilibrios, pero no es su objeto directo pues no estamos ante una medida propiamente de desarrollo territorial o social frente a ámbitos con elevado desempleo o despoblación. Esto no quita para entender que la desconcentración territorial supondrá un beneficio para la localidad en la que se fije la sede física de la Agencia Espacial Estatal y se valorará que coadyuve a esos fines.

4. Además del principio de equilibrio territorial, la demanda no pasa de invocar otros principios relacionados en el anterior Fundamento de Derecho Tercero.3.3º y 4º en cuanto a la adecuación de la sede a la finalidad propia de la Agencia Espacial Española. Al respecto sólo queda estar a lo que opone la Abogacía del Estado, que recuerda que lo alegado por la demandante y que hemos relacionado en el Fundamento de Derecho Tercero.3.2º no dejan de ser aspectos relacionados con la astronomía, materia diferente del objeto de la Agencia Espacial Española.

5. Por otra parte, ya en cuanto al acto de determinación que pone fin al procedimiento, la demanda no hace crítica alguna al dictamen de la Comisión consultiva que hace de presupuesto para la resolución final del Consejo de Ministros, nada se razona en puridad sobre la integración de los distintos criterios de valoración.

6. Finalmente, que los criterios de valoración no se ponderen atribuyendo puntos, no obstaculiza el control jurisdiccional: no hay norma que exija tal forma de valoración y en este aspecto lo relevante no es tanto tal criterio de valoración como la razonabilidad de la que se haga y justifique, aspecto que no aborda la demandante que se limita a oponer que dificulta el control jurisdiccional.

#### **OCTAVO.- COSTAS.**

En cuanto a las costas, el artículo 139.1 de la LJCA manda imponerlas a la parte que tiene desestimadas todas sus pretensiones, lo que es el caso de autos; sin embargo, no procede imponerlas por la novedad de la cuestión litigiosa y porque, aunque hayamos desestimado la demanda, sí hemos dejado constancia de que los criterios fijados por la Comisión consultiva constituyen un acto de trámite cualificado.

#### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido ,

**PRIMERO.-** Se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN** contra los actos relacionados en el Antecedente de Hecho Primero de esta sentencia.

**SEGUNDO.-** En cuanto a las costas, este al último Fundamento de Derecho de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

