

XII Bienes públicos y patrimonio cultural

ANTONIO EDUARDO EMBID TELLO

ISMAEL JIMÉNEZ COMPAIRED

LUCÍA MOLINOS RUBIO

SERGIO SALINAS ALCEGA

BEATRIZ SETUÁIN MENDÍA

PATRICIA VALCÁRCEL

ANTONIO EMBID IRUJO

ISSN 0210-8461

Revista española de Derecho Administrativo 204
Marzo - Marzo 2020

Sumario:

I. Aguas continentales

1. Potestades de policía sobre el dominio público hidráulico. No es necesaria la previa práctica de un deslinde administrativo para su ejercicio. La calificación como propiedad privada o como bienes comunales derivada de la inscripción en el catastro no empece para su calificación como bienes de dominio público hidráulico, sin perjuicio de que la parte afectada podrá acudir a los tribunales ordinarios
2. Inconstitucionalidad de la regulación del agua en la Ley de las Cortes de Aragón de actualización de los derechos históricos de Aragón

II. Aguas marítimas

1. Deslinde
 - 1.1. Zona marítimo-terrestre: pluralidad de criterios técnicos para la constatación de la influencia de las mareas
 - 1.2. Zona marítimo-terrestre: pluralidad de criterios técnicos para la constatación de la influencia de las mareas
 - 1.3. Zona marítimo-terrestre: fijación del límite interior de la ribera del mar en el caso de los

acantilados

- 1.4. Procedimiento: alcance del principio de conservación de actos
2. Uso privativo del demanio costero: las reglas específicas de las Disposiciones Transitorias de la Ley de Costas (RCL 1988, 1642)

III. Minas

1. Adjudicación permisos de Investigación. Aplicación supletoria de la legislación de contratos del sector público a las concesiones mineras

IV. Montes

1. Convenio entre administraciones. Protección, conservación y mejora de los montes. Repoblación forestal. Aprovechamiento de leñas de monte

V. Patrimonio Histórico

1. Camino de Santiago. Concepción dinámica del patrimonio inmaterial, que es vivo, dinámico y sujeto a los cambios de la cultura que lo sostiene

VI. Propiedades públicas. Régimen económico financiero

1. Aguas continentales: cánones de regulación y tarifas de utilización del agua

- 1.1. Cánones de regulación y tarifas de utilización del agua: hecho imponible
- 1.2. Cánones de regulación y tarifas de utilización del agua: relaciones con el canon de explotación de saltos de pie de presa
- 1.3. Cánones de regulación y tarifas de utilización del agua: imposición y ordenación

2. Dominio Público Local

- 2.1. Tasas por utilización del dominio público local: cuantificación
- 2.2. Tasas por utilización del dominio público local: la cuestión de la cuantificación del transporte de electricidad y gas
- 2.3. Tasas por utilización del dominio público local: régimen de declaración e ingreso

3. Impuesto sobre Bienes Inmuebles

- 3.1. Centros sanitarios
- 3.2. Inmuebles afectos a Defensa Nacional
- 3.3. Inmueble afecto al uso de Estación Ferroviaria

4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

- 4.1. Sujeto pasivo

I. AGUAS CONTINENTALES

1. POTESTADES DE POLICÍA SOBRE EL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO. NO ES NECESARIA LA PREVIA PRÁCTICA DE UN DESLINDE ADMINISTRATIVO PARA SU EJERCICIO. LA CALIFICACIÓN COMO PROPIEDAD PRIVADA O COMO BIENES COMUNALES DERIVADA DE LA INSCRIPCIÓN EN EL CATASTRO NO EMPECE PARA SU CALIFICACIÓN COMO BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

HIDRÁULICO, SIN PERJUICIO DE QUE LA PARTE AFECTADA PODRÁ ACUDIR A LOS TRIBUNALES ORDINARIOS

Se han producido varias sentencias sobre una importante cuestión que ya ha tenido pronunciamientos en la jurisprudencia del Alto Tribunal (Sentencia 818/2018, de 21 de mayo (RJ 2018, 2277)). Estas Sentencias, por orden cronológico, son las de STS de 30 de septiembre de 2019 (RJ 2019, 3915) (rec. 2675/2017), 30 de septiembre de 2019 (RJ 2019, 4014) (rec. 1489/2018), y 17 de octubre de 2019 (RJ 2019, 4113) (rec. 5652/2017). En todas ellas se plantea el tema de si el ejercicio de potestades administrativas por parte de la Administración sobre el dominio público hidráulico (según ella), en el caso autorizaciones para siembra o corta de chopos, precisa de la práctica de un deslinde administrativo previo para poder ejercitar las potestades administrativas sobre tal dominio público hidráulico. La pregunta se volverá a responder negativamente por el TS resolviendo los recursos de casación interpuestos por la Abogacía del Estado frente a las previas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que habían establecido la necesidad de que la Administración estatal recurriese al deslinde administrativo previo para fundamentar las afirmaciones de propiedad pública hidráulica que se contenían en diversas resoluciones administrativas autorizatorias de las siembras o cortas de pinos controvertidas.

A esos efectos se recuerde el art. 2 TRLA que enumera los bienes que se consideran parte del dominio público hidráulico y, en concreto, las letras b) y c) relativas a los cauces de corrientes naturales continuas o discontinuas y los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos. La conclusión del TS es que “el dominio público hidráulico viene determinado legalmente” (fdo. de derecho primero). Por lo tanto y recordando textualmente diversos párrafos de la Sentencia de 21 de mayo de 2018 (RJ 2018, 2277), se concluye en que no hace falta la práctica del deslinde, sino que la naturaleza de los bienes controvertidos como dominio público hidráulico, se desprendía de informes realizados por el área de hidrología de la Confederación Hidrográfica del Ebro durante el proceso de elaboración de los mapas de peligrosidad para la delimitación de los cauces del río (a los efectos de la normativa sobre inundaciones).

En los casos concreto, además, se trataba de bienes que se encontraban catastrados como bienes comunales pertenecientes a algunos Ayuntamientos o de propiedad privada, pero para el TS eso no tiene otra virtualidad que la puramente tributaria pudiendo en todo caso, quienes estén disconformes con la calificación como dominio público hidráulico, acudir a la jurisdicción ordinaria para ventilar las cuestiones de propiedad.

2. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REGULACIÓN DEL AGUA EN LA LEY DE LAS CORTES DE ARAGÓN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS DE ARAGÓN

Las Cortes de Aragón aprobaron hace un año y medio la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón. Ahora el TC (resolviendo el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 117 Diputados del Grupo Popular en el Congreso), por medio de su Sentencia 158/2019, de 12 de diciembre de 2019 (RTC 2019, 158), declara la inconstitucionalidad de la mayor parte de su contenido en cuanto que desautoriza (con completa razón jurídica) la base de la que dependía tal Ley: que Aragón estaba incluida dentro de la disposición adicional primera de la Constitución. Y ello, aunque existía jurisprudencia constitucional más que tradicional que la circunscribía al País Vasco y Navarra, quienes habían conservado aun tras los Decretos de Nueva Planta y a través del tiempo hasta llegar a la actualidad, determinados “fueros”, con contenidos propios de derecho público constituyéndose, por tanto, en los territorios “forales” que mencionaba tal precepto.

Pues bien, la Ley 8/2018 contenía un artículo, el 31, dedicado al “agua, patrimonio común de Aragón”. El precepto estaba inserto en un capítulo con la rúbrica “patrimonio político e histórico de Aragón” (arts. 23-31) y cuyo art. 23, en su apartado primero, indicaba que “El patrimonio político, jurídico e histórico aragonés está integrado por todos los bienes, materiales e inmateriales, relacionados con las instituciones el Derecho y la historia de Aragón”. Es en ese contexto, precisamente, donde se contiene un artículo 31 que indicaba lo siguiente:

“El agua constituye un patrimonio común de Aragón, cuyo acceso se garantiza conforme al Estatuto de Autonomía. Además, y con el objetivo de garantizar este acceso, Aragón refuerza la protección del agua como patrimonio común, descartando que pueda convertirse en un objeto apto para el tráfico mercantil y estableciendo un horizonte de recuperación de su gestión directa por parte de las instituciones aragonesas”.

Al margen de los gruesos errores gramaticales y semánticos (improprios de un texto redactado con mínima atención) es evidente que su contenido chocaba frontalmente con principios constitucionales básicos y con la lectura del TC sobre los mismos realizada en variadas sentencias (las dos que se van a citar en los párrafos siguientes, además de la conocida STC 227/1988 (RTC 1988, 227), relativas a normas y problemática aragonesa). Por ello todo el artículo

se declara inconstitucional.

El TC, FJ 7 h), indica (entre los variados reproches que podrían pensarse para ese texto) que el artículo “desconoce que todas las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, forman parte del dominio público estatal”. A esos efectos se cita la capital Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre (RTC 1988, 227).

Por otra parte, y en relación al “acceso al agua” indica que éste no puede referirse al conjunto de las aguas que se consideran “patrimonio común” sino únicamente a las aguas superficiales intracomunitarias y a las subterráneas de tal carácter y vincula a los poderes públicos aragoneses de acuerdo con el reparto competencial, es decir, para las aguas de su competencia (con cita de la STC 110/2011 (RTC 2011, 110)). Y concluye con este párrafo que se transcribe:

“Por último, el precepto, que en su inciso final establece un ‘horizonte de recuperación’ de la gestión directa del agua (como patrimonio común) por parte de las instituciones aragonesas, traspasa los límites fijados por la STC 116/2017, de 19 de octubre (RTC 2017, 116), FJ 4, que en síntesis señala: (i) no son admisibles normas autonómicas cuyo propósito explícito consista en abrir el paso a una ampliación competencial, aunque queden condicionadas a la eventualidad de que las Cortes Generales opten en el futuro por otra configuración del concepto constitucional de ‘aguas que discurren por más de una comunidad autónoma’ (art. 149.1.22CE); y (ii) la relevancia constitucional del principio de unidad de cuenca actúa como límite para el margen de configuración del que dispone el propio legislador estatal, por razones basadas en una interpretación sistemática de los artículos 149.1.22 y 45.2 CE, que se erigen en impedimento constitucional de una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias, concluyendo, con cita de la STC 32/2011, de 17 de marzo (RTC 2011, 32), FJ 9, en la imposibilidad de que una comunidad autónoma pueda asumir por cualquier vía, incluida la de transferencia o delegación mediante una ley orgánica de las previstas en el artículo 150.2 CE, competencias de desarrollo legislativo o ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas que discurren por más de una comunidad autónoma”.

II. AGUAS MARÍTIMAS

1. DESLINDE

1.1. Zona marítimo-terrestre: pluralidad de criterios técnicos para la constatación de la influencia de las mareas

El TS ha dejado sentado en una muy consolidada doctrina que la definición del dominio público marítimo-terrestre recogida en los arts. 3, 4 y 5 de la Ley de Costas no conlleva la pertenencia de los bienes al mismo como consecuencia del acto administrativo de deslinde. Al contrario, las zonas deslindadas pertenecen a él en atención a sus características físicas, siendo labor del deslinde su mera constatación y acreditación. Por esa misma razón, cualquier variación en dichas características ha de determinar la práctica de un nuevo deslinde que declare el mantenimiento o la extracción de los bienes del demanio costero (SAN de 18 de octubre de 2019 (JUR 2019, 312544), **Sala de lo Contencioso, recurso núm. 587/2017**).

1.2. Zona marítimo-terrestre: pluralidad de criterios técnicos para la constatación de la influencia de las mareas

También precisamente por ese carácter declarativo y no constitutivo del deslinde, cualquier modificación no arbitraria de procedimientos anteriores no contradice actos propios ni atenta contra los principios de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima. Como de manera más concreta afirma la SAN de 25 de septiembre de 2019 (JUR 2019, 282533), **Sala de lo Contencioso, recurso núm. 442/2017** en relación con la zona marítimo-terrestre, al extenderse ésta por las márgenes de los ríos “hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas”, no se está ciñendo esa constatación a un único criterio técnico, sino que cabe utilizar cualquiera que permita determinar la influencia mareal. Si el criterio utilizado por la Administración del Estado sirve al efecto, es válido, aunque no coincida con el propuesto por la otra parte ni sea el mismo utilizado en otras ocasiones. A ello se suma que el art. 3.1.a) de la Ley de Costas no establece una concurrencia de carácter exclusivo del efecto de las mareas para que los terrenos pertenezcan al demanio, sino que basta con que, cualquiera que sea su causa o la causa que coadyuve a tal resultado, el sitio sea sensible a dicho efecto. Por todas esas razones, desestima el recurso presentado contra la resolución administrativa denegatoria de la solicitud de modificación del deslinde.

1.3. Zona marítimo-terrestre: fijación del límite interior de la ribera del mar en el caso de los acantilados

La ribera del mar y dominio público marítimo-terrestre no son conceptos sinónimos, aunque en ocasiones coincidan. En efecto, si bien la ribera del mar a la que se refiere el art. 3.1.a) y b) de la Ley de Costas es dominio público marítimo-terrestre estatal, no todos los bienes que pertenecen a este demanio son ribera del mar. Sirva como ejemplo el mismo precepto, que incluye dentro del mismo al mar territorial y las aguas interiores con su lecho y subsuelo, así como los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. En el mismo orden de cosas, pero desde el punto de vista inverso, hay bienes que se mencionan en el art. 4 de la Ley de Costas como parte del dominio público costero estatal, que pueden no formar parte de la ribera del mar –al no ser sinónimos– o sí serlo, si tienen las características geomorfológicas previstas legalmente para ello. En otras palabras: los bienes que se indican en el art. 4 de la Ley de Costas pertenecen al dominio público marítimo-terrestre y, simultáneamente, pueden ser también considerados ribera del mar si tienen dichas características geomorfológicas.

A este hecho se refiere la SAN de 14 de noviembre de 2019 (JUR 2020, 1832), **Sala de lo Contencioso, recurso núm. 85/2018**. En concreto, a unos acantilados que forman parte del demanio marítimo de conformidad con el art. 4.4 de la Ley de Costas y que, simultáneamente, forman parte de la ribera del mar, al tener las características geomorfológicas para ello. Recuerda la Sala jurisprudencia del TS conforme a la cual está fuera de discusión que los acantilados verticales bañados por el mar son dominio público hasta el punto de coronación, debiendo también ser ésa la línea interior de la zona marítimo-terrestre, es decir, de la ribera del mar. Si las cosas fueran de otra manera, un mismo terreno (el del parámetro del acantilado que va desde la línea de las mayores olas hasta el punto de coronación), sería a la vez dominio público y zona de servidumbre de protección, lo que es completamente inadmisible, porque un mismo suelo no puede ser a la vez dominio público y propiedad privada sujeta a servidumbre.

Y esta contradicción solo se salva llevando la línea interior de la ribera del mar hasta el punto de coronación del acantilado. Es cierto que, según el artículo 3.1 de la Ley de Costas, los acantilados no son ribera del mar (pues ni son zona marítimo-terrestre ni playa), pero la continuidad del dominio público marítimo terrestre y la previsión legal de que éste llega hasta el punto de coronación en los acantilados verticales conduce necesariamente a esta conclusión: no es posible la existencia de terreno hacia el mar desde el punto de coronación que sea zona de servidumbre de protección, es decir, propiedad privada. Así las cosas, la coincidencia del límite interior de la ribera del mar con la línea de deslinde que discurre por la coronación del acantilado en el tramo que nos ocupa, es ajustada a derecho.

1.4. Procedimiento: alcance del principio de conservación de actos

Por su parte, la SAN de 15 de octubre de 2019 (JUR 2019, 313108), **Sala de lo Contencioso, recurso núm. 527/2017**, recuerda en primer lugar que la caducidad de un procedimiento de deslinde no impide la incoación de uno nuevo que incorpore actuaciones realizadas en el precedente. Tiene que tratarse, en todo caso, de actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad, y garantizar la celebración de nuevos trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado. Cumplimentados los mismos, no se produce indefensión.

2. USO PRIVATIVO DEL DEMANIO COSTERO: LAS REGLAS ESPECÍFICAS DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA LEY DE COSTAS

En esta ocasión hay que destacar diversas Sentencias que se pronuncian sobre los distintos supuestos contemplados en las Disposiciones Transitorias de la Ley de Costas. La primera de ellas es la SAN de 19 de septiembre de 2019 (JUR 2019, 281508), **Sala de lo Contencioso, recurso núm. 436/2017**, que revisa los requisitos impuestos por la Disposición Transitoria Primera.2 de la Ley de Costas (en su redacción derivada de la Ley 2/2013, de 29 de mayo) para el reconocimiento de una concesión de uso del dominio público marítimo-terrestre. Conforme a la misma,

“Los titulares de los terrenos de la zona marítimo-terrestre o playa que no hayan podido ser ocupados por la Administración al practicar un deslinde anterior a la entrada en vigor de esta Ley, por estar inscritos en el Registro de la Propiedad y amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, pasaran a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre, por treinta años, respetando los usos y aprovechamientos existentes a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión”.

Este apartado fue desarrollado a su vez por la Disposición Transitoria Segunda.2 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba Reglamento General de Costas, que textualmente indica que:

“Si la inscripción registral del último titular de los terrenos no puede practicarse por afectación de la finca al

dominio público marítimo-terrestre, y así se acredita por certificación del Registro de la Propiedad, no será obstáculo para la tramitación de la concesión siempre que los titulares de los terrenos justifiquen la posesión de los mismos mediante escritura pública que acredite la condición de heredero, legatario o cualquier otra transmisión de derecho”.

Los recurrentes defendían que el tenor de la norma reglamentaria recoge un nuevo criterio para el otorgamiento del título no previsto en la redacción original, en cuanto que suprime el requisito del tercero hipotecario del art. 34 de la Ley Hipotecaria, bastando con que la posesión de los terrenos conste en escritura pública “que acredite la condición de heredero, legatario o cualquier otra transmisión de derechos”.

La Sala no se manifiesta de acuerdo con esta interpretación, pues considera que el fondo de la previsión no experimenta variación: el derecho a la concesión se otorgaba en la redacción originaria de la Ley de Costas 1988, y se sigue otorgando ahora, a los titulares inscritos cuyo derecho estuviera reconocido por el art. 34 de la Ley Hipotecaria. Y este precepto otorga amparo tan solo para los adquirentes a título oneroso en quienes concurrieran todas las demás circunstancias exigidas en el párrafo primero de la misma Disposición Transitoria Primera de la Ley, pero no para los adquirentes a título gratuito. El Reglamento, en función del principio de jerarquía normativa, queda subordinado completa y absolutamente a la Ley, de modo que, so pena de incurrir en ultra vires por vulneración de la reserva de Ley que sea aplicable al caso o exceso en la interpretación de la misma, no puede innovar el ordenamiento jurídico, permitiendo lo que la Ley no permite. Dicho con otras palabras: la Disposición Transitoria Segunda.2 del Reglamento de Costas aclara o puntualiza que cuando se haya producido una transmisión posterior al nacimiento del derecho a la concesión de la Disposición Transitoria Primera.2 de la Ley de Costas, sigue resultando aplicable tal precepto, pero siempre que concurran el resto de requisitos, y ello a pesar de que el referido a la inscripción registral ya no pueda cumplirse. En definitiva: que la concesión prevista en la Transitoria Primera.2 del texto legal puede ser solicitada también por los causahabientes de quien tuvo derecho a ella y no la solicitó, pero siempre que los presupuestos para ello sigan concurriendo. En este caso, el requisito de la inscripción en el Registro de la Propiedad no se exigirá, de concurrir la citada continuidad en el cumplimiento de los restantes requisitos. La suma de todas las razones expuestas conlleva la desestimación de la demanda.

También merece mención la SAN de 24 de octubre de 2019 (JUR 2019, 332354), **Sala de lo Contencioso, recurso núm. 864/2018**, que se centra en el apartado 3 de la misma Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas. Este apartado exige como requisito para otorgar la concesión en los tramos de costa en que el dominio público marítimo terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la Ley, la acreditación de la titularidad registral de los terrenos, lo que no se cumple en el supuesto analizado. Los recurrentes demandaban subsidiariamente la aplicación del apartado 4 de la misma Disposición, que condiciona la concesión en los casos de tramos deslindados que requieran nuevo deslinde para adecuarlo a las características establecidas en la Ley de Costas al cumplimiento del requisito impuesto por el apartado 1: la existencia de una sentencia judicial firme que declarase los terrenos de propiedad particular. Como tampoco se aporta ninguna resolución judicial firme declarativa de la propiedad, el recurso se desestima.

III. MINAS

1. ADJUDICACIÓN PERMISOS DE INVESTIGACIÓN. APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEGISLACIÓN DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO A LAS CONCESIONES MINERAS

La Sentencia del TS del 22 de octubre de 2019 (RJ 2019, 4309) (rec. núm. 6378/2017) (ECLI: ES:TS:2019:3367) entiende que no ha lugar a un recurso de casación en materia de minas. El caso interesa por cuanto en la sentencia el TS ofrece una muy interesante explicación acerca de la aplicación supletoria de la legislación de contratos del sector público en concesiones mineras.

En efecto, razona el TS que no resulta extraño en nuestro sistema jurídico que una ley rija supletoriamente lo regulado en un ámbito concreto por entenderse que no es completa la regulación. Ya el Código Civil en su art. 4.1. estableció que las disposiciones de este Código se aplicaran como supletorias en las materias regidas por otras leyes. Y la vigente LJCA en su disposición final primera determina la supletoriedad de la Ley de Enjuiciamiento Civil en lo no previsto en la citada LJCA. Se está ante un procedimiento relativo a un terreno franco, art. 72.1 del Reglamento, en el que la adjudicación del derecho minero, art. 72.1 del antedicho Reglamento, se lleva a cabo por concurso, art. 72.1 del Reglamento, tras la pertinente convocatoria en la que los interesados podrán presentar ofertas para la investigación de los terrenos objeto de concurso al que habrán de presentar determinada documentación, art. 72.1, que será valorada por la pertinente Mesa seleccionándose las ofertas entre aquellas que contenga las mejores garantías y condiciones técnicas, económicas y sociales en relación con la investigación

solicitada, art. 72.2 del Reglamento.

Lo acabado de señalar muestra que es un procedimiento de concurrencia competitiva regulado por una normativa que supera los 40 años de antigüedad. Así el RD 2857/1978, 25 de agosto de 1978 es un Reglamento, el de la Minería, que despliega una Ley, la de Minas, de 21 de julio de 1973 cuyo artículo 11 se refiere al “concurso público” que es luego desarrollado por el art. 72 del Reglamento, cuyo contenido completo no está de más recordar:

“Art. 72.

1. *El otorgamiento de un permiso de investigación sobre terrenos que resulten francos como consecuencia de haberse levantado una reserva a favor del Estado para toda clase de recursos minerales, o para todos los de la Sección C), o por caducidad de un permiso de exploración, de un permiso de investigación o de una concesión de explotación, se resolverá por concurso público.*

A estos efectos, la Dirección General de Minas e Industrias de la Construcción ordenará la publicación de la declaración de terreno franco, con su designación, en el ‘Boletín Oficial del Estado’, anunciando el día en que serán admitidas ofertas en la Delegación Provincial que corresponda durante un plazo no superior a dos meses, contados a partir del siguiente día al de la publicación del anuncio de la convocatoria.

Las solicitudes, en las que se hará constar la razón social o el nombre y apellidos del concursante, así como su vecindad y domicilio y la referencia identificativa del concurso de que se trata, serán presentadas en la correspondiente Delegación Provincial del Ministerio de Industria y Energía, acompañadas de dos sobres cerrados y debidamente numerados, en los que se indicará la personalidad del solicitante y el concurso a que se refieren.

En el primer sobre se deberá incluir:

a) *Los documentos que acrediten que el solicitante reúne los requisitos establecidos para ser titular de derechos mineros, de conformidad con lo dispuesto en el título VIII de la Ley y del presente Reglamento.*

b) *El resguardo acreditativo de la fianza provisional consistente en el 10 por 100 del depósito previsto en el artículo 101 para tramitación de permisos de investigación según la superficie declarada franca.*

En el segundo sobre deberá incluirse:

a) *Designación del terreno que se pretende, que podrá ser la totalidad del designado en el anuncio del concurso o una parte del mismo, con el mínimo de una cuadrícula, expresada en la forma establecida en los artículos 98 y 99 de este Reglamento.*

b) *Los documentos señalados en los apartados c) y d) del artículo 66 de este Reglamento.*

2. *La apertura de las ofertas se verificará por una Mesa constituida por:*

El Delegado provincial del Ministerio de Industria y Energía, como Presidente.

El Abogado del Estado de la provincia.

El Interventor de la Delegación de Hacienda de la provincia.

3. *En ningún caso podrá declararse desierto el concurso si se hubiera presentado alguna oferta conforme a las normas establecidas en la convocatoria.”*

De la escasa regulación legal/reglamentaria se concluye inequívocamente que estamos ante un concurso público. Y en nuestro sistema jurídico tal figura constituye un procedimiento para seleccionar una adjudicación, en este caso un permiso de investigación, conforme a unos requisitos pre establecidos, es decir las normas establecidas en la convocatoria, entre los candidatos que hubieren presentado oferta adjudicándose a aquella que contenga las mejores garantías y condiciones técnicas, económicas y sociales en relación con la investigación solicitada.

Por ello, no resulta contrario al ordenamiento jurídico que en un ámbito de concurrencia competitiva como es la adjudicación de permisos de investigación a las distintas empresas concurrentes al concurso público de derechos mineros en la provincia de Huelva resulte de aplicación supletoria la Ley de Contratos del Sector Público y sus líneas

esenciales nacidas de las Directivas de la Unión Europea.

El Jefe de la Sección de Minas, que habrá de actuar como Secretario de la Mesa y, en su defecto, un Ingeniero de Minas de la Delegación Provincial o designado por el Director general de Minas e Industrias de la Construcción. Constituida la Mesa en la fecha prevista, procederá a la apertura de los sobres en el orden habitual para eliminar, en su caso, las solicitudes rechazables a causa del solicitante o del resguardo de la fianza, seleccionándose seguidamente entre las ofertas admitidas aquella que contenga las mejores garantías y condiciones técnicas, económicas y sociales en relación con la investigación solicitada, estableciéndose, además, un orden de prelación de las restantes solicitudes conforme a lo anterior, a efectos de tramitación, si hubiera lugar, de sus respectivos expedientes. La resolución que se adopte será notificada a todos los concursantes.

La Ley de Minas y su Reglamento están haciendo mención a la vieja Ley de Contratos del Estado del Estado, Decreto 923/1965, de 8 de abril que aprueba el texto articulado. La incorporación del Reino de España a la entonces denominada Comunidad Económica europea en 1986 obligó a la modificación parcial de aquella Ley para incorporar las múltiples directivas sobre la materia. Posteriormente se dictó la Ley 13/1995, de 18 de mayo que puso de relieve que, en el ámbito de la contratación, las normas europeas son prevalentes. Posición reforzada en la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre que, entre otros puntos, traspone a nuestro ordenamiento las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE, ambas del 26 de febrero de 2014 y los principios esenciales de la contratación en el ámbito de la Unión Europea. Entre esos principios esenciales se encuentra el principio de igualdad de trato entre licitadores vinculado al principio de transparencia que tiene por objeto garantizar que no exista riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte de la entidad adjudicadora (STJUE de 2 de junio de 2016 (TJCE 2016, 180), Pippo Pizzo).

Principio de igualdad de trato que, engarza con las exigencias de solvencia científica, económico financiera y técnica frente al motivo especulativo que pretendía afrontar la Ley 22/1973, de 21 de julio si atendemos a su exposición de motivos. “En cuanto a los permisos de investigación, se ha atenuado la aplicación del principio absoluto de prioridad que se recogía en la Ley anterior, en la que no se exigía a los peticionarios que demostraran hallarse en condiciones suficientes para llevar a cabo la investigación con la intensidad y eficacia que el interés nacional requería. De esta forma, una parte considerable de los permisos de investigación que cubren el país respondían a motivos puramente especulativos antes que a una verdadera investigación científica. Sin perjuicio del aludido principio de prioridad, de tanta raigambre en nuestro Derecho minero y que ha sido el estímulo determinante del hallazgo de gran número de yacimientos, se ha dado entrada a otros factores, como la solvencia científica, técnica y económico-financiera de los solicitantes, lo que permitirá contar con mayores garantías en cuanto al cumplimiento de los proyectos de investigación minera.”

Por todo lo explicado, el TS entiende adecuada la aplicación al ámbito minero de los principios de la legislación de contratación declarada por la Sala de instancia.

IV. MONTES

1. CONVENIO ENTRE ADMINISTRACIONES. PROTECCIÓN, CONSERVACIÓN Y MEJORA DE LOS MONTES. REPOBLACIÓN FORESTAL. APROVECHAMIENTO DE LEÑAS DE MONTE

La STSJ de Castilla-La Mancha de 23 de septiembre de 2019 (JUR 2019, 299566) (rec. núm. 57/2018) (ECLI: ES:TSJCLM:2019:2216) desestima el recurso de apelación, interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento del Castillo de Garcimuñoz (Cuenca) contra una sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo de Cuenca que desestimó el recurso que dicho Ayuntamiento había interpuesto contra la resolución de la Dirección Provincial de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de Cuenca.

El Ayuntamiento sustenta su pretensión revocatoria en los motivos siguientes:

1. Que él es único titular de los aprovechamientos de leñas que pudiera generar el monte “Manga La Puebla”, sometido a consorcio forestal con la administración, de acuerdo al título constitutivo del mismo, y por tanto debe percibir la totalidad de lo obtenido por el aprovechamiento realizado. Entiende que el Juzgador de instancia hizo una apreciación incorrecta del contenido de las Bases del Consorcio Forestal entre Ayuntamiento y Estado (hoy Comunidad Autónoma por transferencia constitucional de competencias), criticando el Informe del Jefe del Servicio de Montes y Espacios Naturales de los Servicios Provinciales de Cuenca, en el que se basa la administración para denegar la existencia de ninguna reserva de aprovechamiento sobre las leñas a favor del Ayuntamiento, puesto que, a su entender, el Ayuntamiento cedió en el Consorcio el vuelo útil de unos terrenos sin vegetación arbórea sobre los que se reservó los aprovechamientos futuros de leñas que se produjeran, lo que fue aceptado por la administración

forestal como contenido del Consorcio y ahora pretende desatender.

2. Que el aprovechamiento forestal realizado sobre el monte consorciado Manga de La Puebla fue de leñas en el contenido del término pactado en las Bases del Consorcio, y así ha sido tramitado en su contratación pública por la Junta de Comunidades, correspondiendo por tanto lo obtenido al Ayuntamiento de Castillo de Garcimuñoz en exclusiva como titular del aprovechamiento que se reservó. En este sentido, considera la parte apelante que la sentencia de instancia yerra al determinar que la verdadera naturaleza del aprovechamiento no fue de leñas, sino de fustes, es decir, maderable, y que por tanto la participación del Ayuntamiento debía ser del 40 %, destacando como la Junta de Comunidades licitó como aprovechamiento de leñas la totalidad del monte, sin que ello supusiese ningún tipo de error léxico.

Por todo ello, suplica que el TSJ dicte sentencia que se revoque y anule la sentencia de instancia y declare el derecho del Ayuntamiento a percibir la totalidad de los ingresos económicos obtenidos de la adjudicación del contrato de aprovechamiento de leñas del monte citado.

El TSJ comparte la argumentación de la sentencia apelada respecto de la cuestión controvertida. Entiende que el derecho asiste a la Administración demandada, a pesar de los esfuerzos efectuados por la parte actora a fin de reservar para el Ayuntamiento recurrente el aprovechamiento de leñas, excluyéndolo del resto de los aprovechamientos del arbolado, del vuelo, ciertamente lo que se desprende del Consorcio suscrito entre las partes litigantes, es la atribución de la explotación del vuelo arbóreo al Patrimonio Forestal del Estado, y entre ese aprovechamiento, ha de estar el que nos ocupa, de pinos quemados, por más que se haga alusión a "leñas", pues no se trata de leñas, sino de aprovechamiento de pinos, aun cuando pinos quemados, y desde esa consideración, tratándose de aprovechamiento y explotación del arbolado, de conformidad con el contenido del Consorcio suscrito en su momento, al Ayuntamiento demandado le corresponde el 40% de dicho aprovechamiento, sin que sean aplicable a este caso, la salvedad establecida en las Bases 2^a y Adicional del Consorcio, cuando se incluye que los titulares de las servidumbres, entre otras, de leñas, pueden seguir disfrutando de sus derechos con los que está gravado el monte, al interpretar la parte actora que dicha excepción, servidumbre, es la forma jurídica en que técnicamente se materializó la expresa reserva de la cesión que en su momento se realizó con la firma de las Bases a favor del Ayuntamiento, al ceder el mismo el vuelo útil de unos terrenos sin vegetación arbórea, sobre los que se reservó los aprovechamientos futuros de leñas que se produjeran.

Sin embargo, entienden el juzgador de instancia y el TSJ que del contenido de las Bases del Consorcio formalizado, lo que se desprende es que se ceden terrenos sin vegetación arbórea, y se mantienen una serie de servidumbres sobre los terrenos aportados, que en este momento no tienen dicha vegetación arbórea, entre ellas, leñas sin mayor precisión, posteriormente, en la Base Octava, se hace referencia a la explotación del vuelo arbóreo, con una referencia a los demás aprovechamientos no comprendidos en el párrafo anterior, que los disfrutará la Entidad propietaria. Pues bien, si dentro de dicho aprovechamiento de vuelo arbóreo se hubiera requerido excluir los aprovechamientos de leñas, como así mantiene el Ayuntamiento demandado, así se debería haber expresado en dicha Base Octava, no creando confusiones, por lo que hay que entender que respecto a la explotación del vuelo arbóreo, incluidos los pinos quemados, en las condiciones descritas en el FD 3º de la presente resolución, debe aplicarse dicha Base Octava, cediendo al Ayuntamiento demandado el 40%, de hecho en la Base Adicional, sí que se precisa más respecto a aquellas servidumbres a las que se alude en la Base 2^a, cuando refiere que quedan a salvo los derechos de todos aquellos que puedan ser titulares de las servidumbres, entre otros, de leña, con que aparece gravado el monte, y ciertamente, de dicha excepción no se desprende que es el Ayuntamiento el titular del aprovechamiento de leña, dentro de la explotación del vuelo arbóreo, sino ciertamente, como refiere el Letrado de la Junta, el reconocimiento de un derecho de carácter personal, de uso y disfrute, pero no para comerciar, licitar y obtener un beneficio, por cuanto del contenido de las Bases referidas, los beneficios económicos de la explotación del vuelo arbóreo (incluidos los pinos quemados, más allá de la denominación que se dé), pertenecen a la Administración demandada, con la cesión del 40% al Ayuntamiento.

A la vista de la argumentación del Juez a quo, y los motivos de impugnación esgrimidos por el Ayuntamiento, el TSJ insiste, usando los términos del Tribunal Supremo (sentencia, 18 de diciembre de 2012 (RJ 2013, 1512), recurso 7020/2010), como la anterior Ley de Montes de 1957, bajo cuya vigencia se firmó el consorcio forestal aquí litigioso, se persiguió la protección, conservación y mejora de los montes y dedicó uno de sus títulos a la repoblación forestal, en el que diferenció entre una repoblación voluntaria y una repoblación obligatoria; y en el que el consorcio quedó configurado como un mecanismo por el que el Estado asumía la repoblación de montes de propiedad pública o privada. Un mecanismo por el que se constituía a favor de dicho Estado un derecho real de vuelo que lo facultaba, mientras durara el contrato, para poseer el monte, repoblarlo y aprovechar su arbolado (artículo 287 del Reglamento de 1962). Por ello, el derecho de vuelo constituido sobre tal modalidad de consorcio forestal en el

monte nº CU-3094, que en estos momentos recae en la Administración Autonómica, implica la explotación y aprovechamiento de su arbolado, que no en vano es aquel sobre el que en su día fue plantado, cuidado, mejorado – en su caso –, y sobre el que se ejercieron las funciones de guardería forestal y que, toda vez que la discusión versa sobre los restos de un incendio, también debió ser la Administración Autonómica quien debió correr con los gastos de su extinción.

Por todo ello, pretender, como hace el Ayuntamiento apelante, obtener el 100 % del beneficio resultado de la venta de la madera quemada no tiene cobertura en el ámbito del Consorcio suscrito amparado en un supuesto derecho de servidumbre sobre dichos restos madereros, y cuando no se puede apreciar, de su lectura, la existencia de una reserva de aprovechamientos futuros de leñas toda vez que lo que recoge como “quedan a salvo los derechos de todos aquellos que puedan ser titulares de las servidumbresde leñas ...con que aparece gravado el monte”.

Tampoco hay posibilidad de encuadrar o calificar dichos restos del arbolado quemado como “leña”, aprovechándose de la nomenclatura utilizada en su día por parte de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha en el expediente de licitación de su aprovechamiento, pues no sólo no entran dentro del concepto que a tales efectos viene recogido en un texto legal, sobre el que no hay motivo para que no fuese de aplicación durante la vigencia del Consorcio, cuando no se contrapone al contenido de la normativa vigente y a las Bases firmadas en aquel momento, ni se aporta por la parte apelante prueba alguna que permita desvirtuar aquella en la que se basa la decisión administrativa impugnada, posteriormente asumida por el Juez a quo en su sentencia, cuando determina las características de los restos de la madera quemada y aclarando el error cometido al calificar dichos restos en el momento de su licitación como leña, puesto que, en cualquier caso, “las cosas son los que son y no lo que se las llame”.

V. PATRIMONIO HISTÓRICO

1. CAMINO DE SANTIAGO. CONCEPCIÓN DINÁMICA DEL PATRIMONIO INMATERIAL, QUE ES VIVO, DINÁMICO Y SUJETO A LOS CAMBIOS DE LA CULTURA QUE LO SOSTIENE

La **Sentencia del TSJ de Galicia de 25 de noviembre de 2019 (RJCA 2019, 1062) (rec. núm. 4717/2012) (ECLI: ES:TSJGAL:2019:5986)** desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Decreto 144/2012, de 29 de junio, de la Consellería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria, por el que se aprueba la delimitación de la ruta principal del Camino de Santiago, Camiño Francés, entre el lugar de Amenal al límite del aeropuerto de Lavacolla, en el Concello do Pino, según los planos del anexo I de este decreto, donde se marca el trazado del camino y se fijan los límites del territorio histórico que conforma el bien de interés cultural.

Entiende la demandante que en el Decreto recurrido se considera traza oficial del Camino Francés en este tramo la vieja carretera Santiago-Lugo, cuya construcción data de la segunda mitad del siglo XIX, delimitando el territorio histórico a su alrededor; y también se reconoce y grafía en el mapa oficial de la delimitación la traza histórica o tradicional del camino central, que se denomina “traza con vestigios arqueológicos”, pero no se le reconoce ninguna protección específica y aparece en el borde externo que delimita el territorio histórico, sin contemplarse ninguna cautela específica respecto del terreno colindante, destinado a la construcción del polígono industrial-comercial do Pino. Y en el anexo II se incluye todo el territorio del polígono industrial en la zona de amortiguamiento que carece de regulación en el derecho español.

Asimismo, argumenta que se vulnera la normativa internacional, estatal y autonómica como consecuencia de la identificación como oficial de una traza que no es la auténtica o histórica, y por la desprotección de la traza histórica tradicional. Y que el itinerario histórico del Camino Francés tiene la condición de bien de interés cultural desde que fue catalogado en la categoría de conjunto histórico-artístico mediante Decreto 2224/1962, de 5 de septiembre, si bien la delimitación oficial de la traza se efectuó cincuenta años después.

Jurídicamente funda la demanda en la nulidad de pleno derecho de la norma por infracción de los artículos 4 y 5 de la Convención del Patrimonio Mundial de la UNESCO de 1972 y de las Directrices Prácticas que lo interpretan, en conexión con el artículo 96.1 de la Constitución Española y de la disposición adicional 5^a de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Apela a que se vulneran dichos preceptos dejando sin protección el bien declarado Patrimonio Mundial al excluir el tramo litigioso de la consideración como traza oficial del Camino Francés y optar por la consideración como oficial de un tramo que carece de historicidad, autenticidad e integridad.

Sostiene, además, la nulidad de pleno derecho de la delimitación del tramo por vulneración de los criterios legales de identificación, protección y recuperación previstos en la Ley 3/1996, de 23 de mayo, de Protección de los

Caminos de Santiago, porque considera que es algo más que una mera señalización turística, cuando la delimitación es un concepto cultural, habiendo de ser delimitado físicamente así como su entorno de protección, constituyendo la historicidad, autenticidad e integridad conceptos jurídicos indeterminados.

Mantiene también que la potestad de delimitación de los caminos es reglada si bien con elementos de discrecionalidad técnica. Y el criterio para la determinación de la traza ha de ser el de la autenticidad histórica, fundamento de su valor cultural, por lo que ha de recuperarse la traza originaria allí donde lo permitan las fuentes documentales, históricas y arqueológicas. Admite la existencia de itinerarios alternativos bien documentados a que se puede reconocer valor patrimonial e histórico similar, reconociendo como oficiales tales alternativas, pero no a un camino que no sea tradicional o histórico ni con la finalidad de favorecer un paso amable para los peregrinos.

Por todos estos motivos, invoca la nulidad de pleno derecho por suponer el Decreto 144/2012 desprotección de la traza denominada “con vestigios arqueológicos”, pero que es la que goza del reconocimiento y protección internacionales como Camino Francés inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial. Porque tanto en este tramo como en los restantes del Camino Francés delimitados por el Decreto 227/2011, de 2 de diciembre, las trazas que se señalan como vestigios arqueológicos carecen de la consideración de traza oficial, por lo que carecerían de las características que definen el régimen en la LPCS.

En suma, la demandante considera que el Decreto recurrido está en contradicción con la normativa expuesta porque la traza que tal disposición define como vestigio arqueológico deberá constituir la traza oficial reconocida y no protege el camino de Santiago al excluir en el tramo objeto de autos el trecho o traza que la parte actora considera como oficial, puesto que el Decreto opta por considerar como oficial un tramo que entiende dicha parte que carece de historicidad, autenticidad e integridad.

La Xunta aporta distintos argumentos e informes rebatiendo las tesis de la parte actora.

El TSJ concluye que de la prueba practicada resulta que la identificación del Camino realizada es conforme a Derecho, combinando dicha delimitación con la adecuada protección de los elementos vinculados al camino en desuso. Recuerda que el artículo 4 de la LPCS dispone: “el Camino de Santiago constituye un bien de dominio público de carácter cultural incluido en la categoría de territorio histórico. Como tal le será de aplicación la legislación general autonómica en esta materia”. Y el artículo 8.4 de la Ley 8/1995 de Patrimonio Cultural de Galicia, define el territorio histórico como “el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, creaciones culturales o de la naturaleza, y a obras del hombre que posean valores históricos o técnicos” –en la nueva Ley 5/2016, se define como “el ámbito en el que la ocupación y las actividades de las comunidades a lo largo de su evolución histórica caracterizan un ámbito geográfico relevante por su interés histórico, arquitectónico, arqueológico, etnológico, antropológico, industrial o científico”–.

En la LPCS no se establece de forma precisa la metodología de delimitación a emplear, lo cual ocurre en todas las comunidades autónomas, ni se refiere a la necesidad de llevarla a cabo, exclusivamente, en base a momentos históricos concretos ni trazas originarias, configurando el legislador el Camino de forma viva y dinámica. De hecho, las variaciones en las rutas del camino han sido constantes a lo largo de la historia y han estado motivadas en la concurrencia de distintas circunstancias: dar continuidad funcional al trazado, seguridad, infraestructuras públicas, etc. Pero si la historicidad fuese el único criterio, habría de acreditarse por qué no lo es el trazado contenido en el Decreto, puesto que nos hallamos ante conceptos jurídicos indeterminados y de la pericial en la forma en que ha quedado expuesto, resulta la dificultad de recuperar de forma exacta el trazado de los caminos medievales, salvo en puntos esenciales y muy concretos, habiendo de partir, como ocurre en este caso, de la motivación de las decisiones de la Administración y la composición del equipo técnico encargado de dicha tarea.

Y lo que resulta es que no se acredita suficientemente la falta de rigor histórico de la delimitación por el Decreto.

Entiende el TSJ que la demandante sigue un concepto puramente historicista y estático del Camino de Santiago, conforme al cual todo lugar por el que se produjo durante un tiempo el paso de quienes peregrinaban a Santiago de Compostela tiene que ser considerado traza del camino y recuperada y protegida como tal, aunque actualmente no pueda, en razón de su estado, utilizarse como lugar de tránsito. Pero el Camino, más que pertenecer al patrimonio de bienes materiales, forma parte del patrimonio inmaterial, que es vivo, dinámico y sujeto a los cambios de la cultura que lo sostiene (concepción dinámica).

Así las cosas, el TSJ concluye que en el Decreto impugnado se adopta una decisión motivada, que no vulnera la normativa aplicable y que la delimitación efectuada respeta los criterios de historicidad y autenticidad, y no deja desprotegida la traza con vestigios. Por todo lo cual el TSJ desestima el recurso.

VI. PROPIEDADES PÚBLICAS. RÉGIMEN ECONÓMICO FINANCIERO

1. AGUAS CONTINENTALES: CÁNONES DE REGULACIÓN Y TARIFAS DE UTILIZACIÓN DEL AGUA

1.1. Cánones de regulación y tarifas de utilización del agua: hecho imponible

La sentencia del TSJ de Castilla y León, Valladolid, de 9 de octubre de 2019 (JUR 2019 303408) analiza si se realiza o no el hecho imponible en el caso de los llamados regadíos tradicionales, esto es aquellos anteriores a la construcción de la obra hidráulica objeto del canon de regulación, siendo titular del aprovechamiento y, por lo tanto, obligado tributario, un ayuntamiento.

Dicho ayuntamiento –Bolaños de Campos– entiende que no concurren los elementos esenciales para el devengo, cual es el hecho imponible, ya que utiliza el agua del río Valderaduey a su paso por la presa de Bolaños de Campos desde 1962, teniendo, por tanto, su propia presa e instalaciones desde hace más de 50 años, no estando acreditado que sea beneficiario de obra alguna de regulación realizada a cargo del Estado en el tramo del río Esla (pantano de Riaño), ni que estas obras sirvan para regular el agua del Valderaduey. En efecto, el Ayuntamiento es titular de una concesión de riego tradicional, para el riego de dos parcelas con una superficie 8,00 has. y 92,00 has. y un caudal de 6,4 1/s y 73,6 1/s, respectivamente; y resulta beneficiario al entender del organismo de cuenca de las obras de regulación del embalse de Riaño que se encuentra en explotación desde el 1 de enero de 1988, ya que dicho embalse, aparte de regular los caudales de agua en el río Esla, tiene capacidad suficiente para poder derivar agua almacenada hasta los ríos Cea y Valderaduey –que se suman a la aportación natural del río–, a través del Canal del Alto de los Payuelos (cuya puesta en servicio se produjo en 1994).

No comparte la opinión contraria a la sujeción la sala de Valladolid.

Parte el TSJ de que la legislación aplicable no ha reconocido exención alguna a favor de los regadíos tradicionales. Advierte que no cabe ignorar que el beneficio de las obras de regulación de los caudales de agua de un cauce fluvial de dominio público no se agota con su aprovechamiento para el riego, pues están llamadas a proporcionar, aparte de otras ventajas de carácter social, como la transformación de los cultivos de secano, la de prevenir o aminorar los efectos de inundaciones y avenidas, manteniendo niveles de reserva suficientes a afrontar la disminución del caudal en épocas de estiaje. Estos beneficios añadidos son comunes a todos los regantes, tanto a los tradicionales como a los de más reciente implantación, pues no están solo en función del derecho al aprovechamiento de las aguas para el riego, del que por otra parte no se priva al titular del aprovechamiento, al que se asigna un régimen preferencial al respecto, sino de las mejoras derivadas del sistema de regulación a través de la red de embalses y pantanos construidos. Añade el TSJ que la obra permite disponer agua durante la campaña de riego, gracias a las infraestructuras hidráulicas ejecutadas por el Estado; y que, por tanto, dicho beneficio no solo se extiende al aprovechamiento para el riego de los cultivos de secano que se transforman en regadío y que con la regulación se permite asegurar la disponibilidad de agua precisa para los riegos de un mayor número de hectáreas, sino que, además, la construcción de un embalse previene o aminorá los efectos de las inundaciones o avenidas, mediante su control y laminación y mantiene los niveles de reserva suficientes para afrontar la disminución del caudal en épocas de estiaje.

1.2. Cánones de regulación y tarifas de utilización del agua: relaciones con el canon de explotación de saltos de pie de presa

Son frecuentes las sentencias en las que la pretensión del demandante –sujeto pasivo– viene a ser el no sometimiento al canon de regulación o la tarifa, en función del pago del canon concesional, también llamado canon de explotación de saltos de pie de presa, y teniendo en cuenta el art. 135 del RDPH. La jurisprudencia está muy definida al respecto.

Distinto es el caso de la sentencia del TSJ de Valencia de 30 de julio de 2019 (JUR 2019 312791) y por eso la destacamos. En este caso lo que discute la compañía eléctrica llamada a pagar el canon es precisamente la cuantía de ese canon concesional, con escaso éxito, en función de argumentos que no vienen al caso. Es curioso y demostrativo de las grandes incoherencias alrededor de estos episodios constatar cómo el abogado del Estado pretendía la inadmisibilidad del recurso contencioso por falta de previa reclamación económico-administrativa, ya que entendía que el llamado canon concesional no dejaba de ser una tasa. Este razonamiento no resultará atendido por el TSJ.

1.3. Cánones de regulación y tarifas de utilización del agua: imposición y ordenación

Han sido muchos los autos mediante los que se había admitido recurso en los que las cuestiones que presentaban interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia estaban directamente relacionadas con el momento en que debe ser aprobado el acuerdo de imposición del canon o la tarifa para no incurrir en una retroactividad incompatible con el principio de seguridad jurídica. Aunque ya se empezaron a dictar sentencias en diciembre de 2018, comentadas en números anteriores, damos cuenta de alguna más como es el caso de dos **sentencias del TS de fecha 10 de octubre de 2019 (RJ 4094 y 4122)**. Son algunos de los numerosos casos en torno al canon de regulación de los ríos Segura, Mundo y Quípar.

Quedan pendientes de ser resueltas algunas cuestiones relevantes, como la que reitera el auto del TS de 28 de noviembre de 2019 (JUR 2019 333119), insistiendo en algún otro anterior. La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en: Primero. Dilucidar si la falta de publicación de la aprobación definitiva de la tarifa de utilización de agua, que es posteriormente objeto de prórroga en virtud del artículo 310 del RDPH, afecta a la eficacia de las tarifas aplicadas en años sucesivos o si, por el contrario, el acto de prórroga es distinto e independiente del acto de aprobación de las tarifas de utilización de agua originarias. Segundo. En el caso de que la respuesta a la anterior pregunta sea afirmativa y se aprecie que la eficacia de la tarifa de utilización del agua originaria condiciona la eficacia de las tarifas aplicadas en los años sucesivos como consecuencia de la prórroga, se haría necesario determinar dos cuestiones adicionales, relativas al procedimiento previsto en el artículo 309 del RDPH: a) Si, no existiendo reclamaciones durante el período de información pública, la tarifa debe considerarse automáticamente aprobada sin necesidad de publicación. b) Si la falta de eficacia de una tarifa prorrogada, por falta de publicación de la aprobación de la tarifa originaria, quedaría solventada por la publicación de la Resolución de la prórroga.

Otros asuntos relacionados con ese concreto canon de regulación están encallando en la Audiencia Nacional, quizá porque el procedimiento empleado –el de nulidad de pleno derecho del art. 217 de la LGT– pueda no ser el correcto, entendiendo la sala que los vicios alegados –uno desde luego es la intolerable retroactividad– no son susceptibles de semejante declaración. El relato de los hechos quizá no sea lo suficientemente completo para formarnos opinión completa, pero la apariencia es que si se plantea la casación difícilmente pueda resistirla. Nos referimos a sentencias como la de la AN de 12 de julio de 2019 (JUR 2019 260359).

La sentencia del TSJ de Castilla y León, Valladolid, de 9 de octubre de 2019 (JUR 2019 303408) trata de ciertas irregularidades cometidas en el procedimiento de aprobación del canon de regulación, generando indefensión sobre el obligado tributario, determinante de la estimación del recurso. El caso es que en el anuncio de información publicado en el BOP no se incluyó al sujeto pasivo –un ayuntamiento– entre los términos municipales afectados por la tarifa en relación con los “Riegos tradicionales del Cea-Valderaduey”. No es factible en ese contexto que la Confederación le gire después una liquidación “como si” formara parte desde el inicio de los Ayuntamientos afectados.

2. DOMINIO PÚBLICO LOCAL

2.1. Tasas por utilización del dominio público local: cuantificación

La sentencia, de 13 de diciembre de 2019 (JUR 2019 340270), **del TS** desestima el recurso de casación interpuesto por la asociación Automovilistas Europeos Asociado contra la sentencia del TSJ de Madrid de 27 de abril de 2016, en relación a la modificación de la Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid. La recurrente planteó la nulidad de pleno derecho de la modificación efectuada en la Ordenanza por diversos motivos: carecer de preceptivo informe técnico económico, alterar la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios, y fijar señalizaciones con marcas viales no autorizadas al introducirse nuevas marcas viales con colores diferenciados de los hasta entonces establecidos – se planteó un cuarto motivo que la Sala aprecia la pérdida de objeto al haberse modificado la redacción del precepto afectado–. La Sala considera que no se trata de una nueva tasa, y hace suyos los argumentos de la instancia, rechazando cada uno de los motivos de casación aducidos, pues la modificación se limita a regular el régimen de estacionamiento y delimitación de las zonas de aplicación de la Ordenanza, sin que ello suponga modificación alguna de las determinaciones propias de la tasa. La modificación efectuada es resultado del ejercicio de la competencia propia de la Corporación para ejercer la potestad reglamentaria de la que es titular, establecer medidas de estacionamiento limitado, en el que se incluye la delimitación de zonas diferenciadas, que resultan proporcionadas y congruentes.

En sentencia del TSJ de Castilla y León, Valladolid, de 23 de septiembre de 2019 (RJCA 2019 907), se atienden los

argumentos de la recurrente en apelación y se declara nula de pleno derecho la Ordenanza reguladora del aprovechamiento de pastos comunales al no cumplir los requisitos mínimos de justificación de la cuantía exigida de la tasa. Las razones que fundamentan esta decisión son: el informe técnico económico no hace mención al valor de mercado ni a los gastos por los costes de mantenimiento y administración de los bienes de dominio público, limitándose a realizar un análisis comparativo con el importe de otros municipios de la provincia, y de ese modo calcular un supuesto precio medio, sin determinar si esas ordenanzas fijaron sus tasas conforme a criterios de mercado; se confunde el hecho imponible de la tasa, al identificarlo como el aprovechamiento de pastos y el tránsito de ganado por las vías públicas o por los terrenos del dominio público, incurriendo en doble imposición el tránsito de ganado al quedar gravado en una ordenanza propia; no se acreditan gastos de custodia, conservación y administración de los bienes comunales, por lo que no queda justificada la imposición de las tasas.

2.2. Tasas por utilización del dominio público local: la cuestión de la cuantificación del transporte de electricidad y gas

El **Tribunal Supremo** admite varios recursos de casación planteados por interés casacional objetivo en relación a la tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local a favor de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, electricidad, agua e hidrocarburos. En los **Autos de 3 y 14 de octubre de 2019** (JUR 2019 280874) y (JUR 2019 292514) la cuestión consiste en

Matizar, precisar, revisar o, en su caso, la jurisprudencia establecida, concretando si los informes técnico-económicos a los que se refieren los artículos 25 del TRLHL y 20.1 de la LTPPE que deben incorporarse a los expedientes de aprobación de las tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público pueden considerarse motivados cuando la determinación del módulo básico de repercusión del suelo (MBR) y del módulo básico de construcción (MBC) se efectúan por remisión a lo establecido en otra disposición general, concretamente la Orden EHA/3188/2006, de 11 de octubre, modificada por la Orden EHA/2816/2008, y a la Ponencia de Valores del Municipio.

ampliándose el interés casacional en **Auto de 4 de noviembre** y en **tres** Autos de 6 de noviembre de 2019 (JUR 2019 308143), (JUR 2019 310093), (JUR 2019 308368) y (JUR 2019 307548), de modo que también se deba

Matizar, precisar, o revisar, en su caso, la jurisprudencia establecida, concretando si en los supuestos de aprovechamiento especial de bienes del dominio público es lícito imponer un tipo de gravamen del 5% sobre la base de la tasa que tomará, a su vez, como referencia, la utilidad que reporte el aprovechamiento, partiendo de que, a juicio de la Sala de instancia, estamos irrefutablemente ante un caso de aprovechamiento especial, no de uso privativo y, en su caso, cuál debería ser el tipo de gravamen aplicable a éste que debería reflejar la ordenanza.

El **TSJ de Extremadura**, se pronuncia de nuevo, en sentencia de 12 de septiembre de 2019 (JT 2019 982) y con idénticos argumentos a los elaborados por la misma Sala, sentencia de 29 de mayo de 2018 (JT 2018, 719), que recoge la doctrina jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras la sentencia del TS de 8 de noviembre de 2017 (RJ 2017 4851) REDA 190, y más recientemente, sentencia de 5 de junio de 2019 (RJ 2019 2457) REDA 201, desestimatoria de pretensiones similares a las de la parte actora, que viene a sostener que al determinar la base imponible atendiendo al valor catastral del suelo rústico con construcciones, considerando como tales las líneas eléctricas de alta tensión, la Ordenanza configura un nuevo tipo de bien inmuebles, fijando un gravamen que supera en mucho el valor de los terrenos sobre los que discurren las líneas eléctricas de alta tensión, argumentos que no son atendidos por el Tribunal.

2.3. Tasas por utilización del dominio público local: régimen de declaración e ingreso

En el Auto de 12 de septiembre de 2019 (JUR 2019 267442), el **TS** admite el recurso de casación interpuesto contra la sentencia dictada el 28 de enero de 2019 (JT 2019, 174) por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, y decide que se debe

Determinar si los artículos 6 y 7 de la ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Grandas de Salime (Asturias), que regula imposición de la tasa por utilización privativa del dominio público o aprovechamiento especial local de las instalaciones de transporte de energía, gas, agua e hidrocarburos, aprobada definitivamente el 21 de septiembre de 2017 (y publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias número 231 de 5 de octubre de 2017), y que ostentan práctica identidad con los mismos preceptos de otras muchas ordenanzas fiscales de municipios españoles que regulan el mismo supuesto de hecho, son contrarios al principio de seguridad jurídica recogido en el artículo 9.3 de la CE o al artículo 16.1.b) del TRLHL.

La Sala entiende que esta cuestión presenta interés casacional porque los distintos Tribunales Superiores de Justicia, ante situaciones sustancialmente iguales, sostienen una interpretación contradictoria de la conformidad a Derecho de los artículos correspondientes, por lo que resulta conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo que aporte la seguridad jurídica y la igualdad en la aplicación judicial del Derecho; y porque la sentencia recurrida declara nula una disposición de carácter general, parece evidente que existe una gran cantidad de municipios en España que han aprobado, en ejercicio de su potestad normativa tributaria, ordenanzas similares, y con prácticamente idéntica redacción, a la declarada nula por la sentencia impugnada, lo que lleva a considerar que la interpretación de los preceptos discutidos y su conformidad a Derecho posee suficiente trascendencia.

3. IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES

3.1. Centros sanitarios

El **Tribunal Supremo**, admite por Auto de 19 de septiembre de 2019 (JUR 2019 268776), el recurso de casación planteado por el Ayuntamiento de Madrid formulado contra la sentencia dictada por el TSJ de Madrid, de fecha 21 de marzo de 2019 (JUR 2019, 135275), REDA 199, acordando que la cuestión que presenta interés casacional consiste en:

Determinar quién es el sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en el caso de los inmuebles de que es titular la Tesorería General de la Seguridad Social, pero adscritos o transferidos a una Comunidad Autónoma en virtud de los distintos Reales Decretos sobre traspaso a las Comunidades Autónomas de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud, si la Comunidad Autónoma o la citada Tesorería.

Se identifican como normas jurídicas que deberán ser objeto de interpretación: el artículo 81.1 (RD Legislativo 1/1994) de la Ley General de Seguridad Social (de igual contenido que el actual artículo 104 del RD Legislativo 8/2015), los artículos 7 y 9.1 de la Ley General Tributaria, los artículos 61.1 y 23.2.a) de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y la Disposición Adicional Octava de la Ley 22/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Cuestión que se sigue resolviendo por los Tribunales de Justicia. Así, el TSJ de Madrid, sentencia de 10 de octubre de 2019 (JUR 2019 330056), desestima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid contra la sentencia de instancia que venía a estimar parcialmente el recurso formulado por la Tesorería General de la Seguridad Social que considera que parte del inmueble objeto de gravamen, si bien es titularidad de la Tesorería, ha sido transferido a la Comunidad de Madrid, por lo que resulta que el obligado tributario sería la Comunidad y no la Tesorería General de la Seguridad Social, constando que la parte de uso que corresponde a la Tesorería es solamente el 16,93%, siendo este porcentaje el que sólo corresponde por el pago del impuesto; resolución que es susceptible de recurso de casación, con justificación de interés casacional objetivo.

3.2. Inmuebles afectos a Defensa Nacional

El Auto de 3 de octubre de 2019 (JUR 2019 279028), admite el recurso de casación preparado por la empresa conocida como Navantia contra la sentencia dictada el 30 de enero de 2019 (JUR 2019, 61446) por el TSJ de Galicia. La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Determinar el alcance y extensión de los artículos 61.2 y 62.1.a) TRLHL en lo que hace a la exención de los inmuebles del Estado propiedad del Estado, afectos a la defensa nacional, cuando está cedido su uso a una empresa en virtud de concesión administrativa u otro título que comprenda la posesión y, en particular, si se mantiene la exigencia del doble requisito subjetivo y objetivo, en los términos de la sentencia de esta Sala de 12 de diciembre de 2017 (RJ 2017, 5710), pronunciada en el recurso de casación en interés de la Ley nº 3054/2016.

3.3. Inmueble afecto al uso de Estación Ferroviaria

Se discute el reconocimiento de la exención tributaria, total o parcial, en aplicación del artículo 62.1.g) del TRLHL en las superficies de una parcela con uso de Estación Ferroviaria, al estar afectada a la prestación del servicio público ferroviario en un 95,45%. No se atienden a los motivos de oposición que solicitan la inadmisión del recurso por razón de la cuantía y por la no consideración de Administración Pública de la recurrente. La Sala reconoce el derecho a la exención parcial del impuesto, no condicionando su aplicación a las realidades registrales, sino que se declara se ha de estar a los usos reconocidos en las descripciones catastrales.

4. IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS

4.1. Sujeto pasivo

El **Tribunal Supremo**, admite el recurso de casación preparado por el Canal de Isabel II Gestión contra la Sentencia de 5 de marzo de 2019 (JUR 2019, 119318), dictada por el TSJ de Madrid. Es el Auto de 14 de noviembre de 2019 (JUR 2019 314194). Las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consisten en:

Primera: Esclarecer si, a efectos de la aplicación la exención en el ICIO a favor de construcciones, instalaciones y obras directamente destinadas a carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, obras hidráulicas, saneamiento de poblaciones y de sus aguas residuales de las que sea dueño el Estado, las Comunidades Autónomas o las entidades locales –cuando no coincidan la condición de propietario del inmueble y la de dueño de la obra–, lo relevante es atender a quién va a ser finalmente el propietario de esta o, por el contrario, lo es atender a quién soporta los gastos de su realización.

Segunda: Determinar si la exención es aplicable no solo cuando la ejecución de la obra se lleva a cabo por un organismo autónomo sino también cuando se trata de una empresa pública.