

Bienes públicos y patrimonio cultural

ANTONIO EMBID IRUJO

ISMAEL JIMÉNEZ COMPAIRED

JAIME MAGALLÓN SALEGUI

LUCÍA MOLINOS RUBIO

SERGIO SALINAS ALCEGA

BEATRIZ SETUÁIN MENDÍA

PATRICIA VALCÁRCEL FERNÁNDEZ

I. AGUAS CONTINENTALES

1. Impugnación del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura. Convenio de particulares con la empresa pública ACUAMED para el uso de aguas desaladas. Solo mediante concesión es legítimo el uso de las aguas desaladas sin que el convenio sustituya a la concesión o la predetermine ineludiblemente

Se han dictado por el Tribunal Supremo una serie de sentencias prácticamente idénticas que resuelven la impugnación que diversos particulares han hecho de algunos de los artículos (34, 36 y 38) de las normas del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura (que están contenidos en su anexo X), aprobado, como todos los Planes Hidrológicos de las cuencas intercomunitarias por el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de una serie de planes hidrológicos (BOE de 6 de febrero). Se trata de las **Sentencias de 22 de febrero de 2024, rec. 384/2023** (JUR 2024, 71224) (que es la primera que aparece y que determina el contenido del resto), **Sentencias de 22 de febrero de 2024, rec. 385/2023** (JUR 2024, 71226), **de 29 de febrero de 2024, rec. 372/2023, de 29 de febrero de 2024, rec. 373/2023, de 3 de abril de 2024, rec. 375/2023, de 3 de abril de 2024, rec. 376/2023, de 3 de abril de 2024, rec. 386/2023, de 7 de marzo de 2024, rec. 387/2023, de 14 de marzo de 2024, rec. 394/2023, de 3 de abril de 2024, rec. 396/2023 y de 18 de abril de 2024, rec. 453/2023** (La ordenación se realiza por número de recurso).

Los preceptos impugnados tienen distinto contenido, pero su base común es someter los usos de las aguas desaladas al otorgamiento de concesión administrativa (por la Confederación Hidrográfica del Segura). Punto idéntico en las demandas es la validez del convenio firmado entre los particulares y la empresa pública ACUAMED que para los recurrentes se convertiría en título habilitante para adquirir el derecho al uso privativo de las aguas desalinizadas, por lo que procedería la conversión directa en concesión de los convenios suscritos (es lo sustancial de la demanda).

La posición del TS se contiene en el fundamento de derecho octavo de la primera sentencia citada, reproduciéndose a continuación una parte del mismo en el que se establece, sin género de dudas, la necesidad de obtener la concesión para el uso de aguas desaladas (que debe distinguirse de la concesión también prevista en el art. 13 TRLA para la construcción de la obra hidráulica):

«Por una parte, tanto la Ley de Aguas como el Reglamento del Dominio Público Hidráulico señalan con

claridad meridiana que las aguas procedentes de la desalación forman parte del dominio público hidráulico, por lo que deben someterse al régimen general de la planificación y autorización previsto en la norma, régimen que no es otro que el de la concesión administrativa, sin que dicha concesión deba ser confundida con la procedente para la construcción y explotación de la desalinizadora, como indebidamente sostiene la parte. Al efecto antes destacábamos el apartado 6 del artículo 13 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, que distingue entre concesión administrativa para la actividad de desalación y la concesión para el uso de las aguas desaladas, sin que la primera excluya la segunda. En parecidos términos se pronuncia el artículo 123.1, también de la Ley de Aguas, invocado sorprendentemente en sustento de su tesis por el recurrente, al declarar que no podrá iniciarse la construcción de una obra pública que comporte la concesión de nuevos usos del agua, sin que previamente se obtenga o declare la correspondiente concesión, autorización o reserva demanial. Es decir, es precisa una concesión para construir la desalinizadora y otra concesión distinta para autorizar el uso del agua desalada. Y ciertamente unas y otras concesiones solo pueden ser otorgadas por el órgano que ostenta la competencia para ello, que en ningún caso es la sociedad estatal constituida para la construcción y gestión de la desaladora por no permitirlo la ley.

Ninguna contradicción con estas normas se contiene en el texto del último inciso del artículo 34.3, impugnado en este proceso, al considerar como nuevo recurso externo de la cuenca hidrográfica del Segura, junto a los procedentes del trasvase Tajo-Segura, los recursos desalinizados procedentes de agua de mar y someter estos recursos a la planificación hidrológica.

También el propio convenio suscrito entre la parte recurrente y "Aguas de la Cuenca del Segura S.A." (Hoy Acuamed S.A.U.), contradice la tesis del actos, al hacer referencia expresa a las competencias de la Confederación Hidrográfica del Segura para la concesión o autorización del uso y aprovechamiento del agua desalada, así como de la plena integración de estas aguas en el dominio público hidráulico.

En definitiva, el convenio en modo alguno sustituye a la concesión administrativa como título que autorice el uso y aprovechamiento de las aguas desaladas destinadas al riego agrícola, ni excluye la sujeción de esas aguas a la planificación hidrológica. Ningún precepto legal contempla tal posibilidad y las estipulaciones del convenio no solo no contravienen esa conclusión, sino que la confirman».

2. **Servicios municipales relativos al ciclo del agua. Es legítima la utilización de la figura del consorcio para su prestación considerándose de interés común a los municipios consorciados la prestación del servicio de abastecimiento de aguas. La prestación del servicio podría estar sujeta a la contratación pública si no se presta directamente por el consorcio. Pero la constitución del consorcio no está sometida a la legislación contractual pública**

La **Sentencia 686/2024, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 24 de abril de 2024**, rec. 3319/2021 (JUR 2024, 141946), conoce del recurso de casación interpuesto por la Asociación de Usuarios de Servicios Públicos de Extremadura (AUSPE) contra la Sentencia 102/2021, de 15 de marzo, dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el recurso contencioso-administrativo núm. 330/2020.

La Asociación citada combatía en su primitivo recurso la constitución del Consorcio para la gestión de servicios medioambientales «Masmedio» acordada en el Pleno de la Diputación Provincial de Cáceres de 31 de octubre de 2019, recurso que fue desestimado por la sentencia citada. Contra ella interpone recurso de casación ante el TS que también será desestimado.

La Asociación discute en su recurso lo relativo, exclusivamente, al servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable que es solo una parte del objeto y contenido del Consorcio. La recurrente sostiene que no hay un interés común de los Ayuntamientos y de la Diputación consorciados porque cada servicio de

abastecimiento es propio e individualizado de cada Municipio. El TS va a indicar que existe justificación y motivación suficiente para legitimar la procedencia de constituir el consorcio. Para ello el TS recuerda la voluntariedad que según la legislación vigente (en la LBRL y en la Ley 40/2015) preside la incorporación de cada Ayuntamiento a un Consorcio. Y también se refiere a una sentencia suya anterior (STS núm. 844/2022, de 29 de junio, rec. 4474/2020) en la que el alto tribunal admitió la legitimidad de la constitución de un consorcio para esta finalidad de prestación del servicio de abastecimiento de aguas pues lo consideró de un interés común de los distintos entes consorciados. El TS reproduce distintos párrafos de esta Sentencia que, indica, se pueden trasladar inmediatamente al supuesto concreto que se trata en la que ahora dicta.

El recurrente aducía, igualmente, que solo se puede utilizar la forma de Consorcio cuando no sea posible el convenio de colaboración conforme a lo previsto en el art. 57 LBRL. El TS niega que este precepto esté pensando en la colaboración entre una Diputación Provincial y los Municipios de su ámbito territorial.

También se indica por el recurrente que la constitución del Consorcio es un intento fraudulento de sustraer el control de servicios públicos municipales y de eludir la normativa de contratación pública. El TS recuerda sobre ello que los consorcios forman parte del sector público y en su actividad contractual se rigen por el Derecho público. Pero la constitución del consorcio no está sometida a esa legislación contractual porque cuenta con legislación específica para ello. Y tampoco el consorcio estaría sometido a ella «cuando asume la prestación directa del servicio, o cuando celebra un convenio con una entidad local o, en fin, cuando materializa su actividad de cooperación técnica o económica de cualquier forma no contractual» (fdo. de derecho segundo). En suma se rechaza completamente el recurso de casación interpuesto.

II. AGUAS MARÍTIMAS

1. La STC 68/2024, de 23 de abril de 2024 ratifica la constitucionalidad de la mayor parte del contenido de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de Ordenación y Gestión Integrada del Litoral de Galicia

La **STC 68/2024, de 23 de abril** (BOE núm. 131, de 30 de mayo) (JUR 2024, 147379) resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia. Los cuestionamientos que plantea el recurrente en torno a la misma son muy abundantes. No en vano nos encontramos ante una Sentencia que se extiende a lo largo de ciento trece páginas del BOE, lo que da idea de la cantidad de aspectos tratados. La mayoría de esos cuestionamientos se han respondido en sentido desestimatorio, afirmando la constitucionalidad de los preceptos recurridos, aunque también se declara la nulidad parcial de dos artículos cuyo contenido se considera contrario a las competencias estatales sobre dominio público marítimo terrestre. Asimismo, se ofrece una interpretación conforme con la CE del precepto que prevé la ocupación del demanio o la zona de servidumbre de protección por establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria. A este fallo mayoritario se formula voto particular por parte de una Magistrada, con objeciones de calado.

Entrando en el contenido de la Sentencia, el primer reproche de inconstitucionalidad que rechaza el TC tiene que ver con el patrimonio público litoral al que se refiere la norma, integrado por bienes que, por el origen de su adquisición, carecen de la nota de indisponibilidad que caracteriza a los bienes de dominio público. Conforme al art. 66.2, apartados a, b y c de la Ley 4/2023, el patrimonio público litoral aparece integrado por los bienes resultantes de procedimientos de expropiación forzosa o adquiridos en ejercicio del derecho de tanteo o retracto o cedidos por la Administración General del Estado, previo procedimiento de desafectación demanial. Tales bienes, por tanto, no forman parte de dicho dominio. Y si bien corresponde al Estado la definición de éste y el establecimiento de su régimen jurídico conforme a los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, resulta evidente que acción legal de la Comunidad Autónoma de Galicia no incide en esta regulación. Por tanto, la impugnación que se formula en este sentido es desestimada.

La Ley gallega define el concepto de litoral a sus propios efectos, entendiendo por tal una «franja de anchura variable, a ambos lados de la ribera del mar, en la que se produce la interacción entre la naturaleza, las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas que se sustentan en la existencia o influencia del mar (...) que se extiende hacia el interior, hasta el límite administrativo de los ayuntamientos costeros o, cuando lo supere, el límite interior de los espacios naturales que radiquen en ellos; y mar adentro, hasta el límite exterior del mar territorial». De nuevo considera el recurrente que invade la competencia estatal para determinar el dominio público marítimo-terrestre, y de nuevo el TC se manifiesta en desacuerdo, recordando que sobre el litoral concurren competencias estatales y autonómicas, y que la condición de dominio público no sirve para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como zona exenta de las competencias de los entes públicos que las ostenten. La Ley autonómica puede partir legítimamente de determinaciones previas al objeto de precisar el espacio sobre el que se ejercerán las competencias estatutariamente asumidas, sin que tal definición suponga, por si sola, y sin otra circunstancia, una vulneración de competencias estatales. Máxime cuando la Ley de Costas no contiene definición alguna de litoral.

Otro conjunto de preceptos referidos a instrumentos de ordenación específicos (estrategia de economía azul de Galicia, directrices de ordenación del litoral, plan de ordenación costera, plan de ordenación marina, planes especiales de las playas) también son considerados por el Presidente del Gobierno contrarios a las competencias estatales en materia de pesca marítima, desarrollo sostenible del sector energético y marina mercante. Nuevamente el TC rechaza este reproche, destacando varias cuestiones fundamentales. En primer lugar, se trata de instrumentos previstos por la Comunidad Autónoma en base a su competencia en materia de ordenación del territorio. La mayor parte tienen naturaleza jurídica de planes territoriales integrados o especiales o de planes sectoriales, y como tales constituyen instrumentos de ordenación previstos en la Ley autonómica de ordenación del territorio. En segundo lugar, la norma impugnada señala que las determinaciones que contengan tales instrumentos «han de entenderse en el marco de la legislación básica del Estado y con respeto de las facultades que derivan de su titularidad sobre los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre», salvaguardando las competencias estatales. En tercer lugar, los preceptos recurridos reflejan en realidad objetivos generales, criterios de contenido abierto, determinaciones genéricas y finalidades pretendidas por los instrumentos de ordenación. En este contexto, no procede anticipar juicios preventivos sobre su posible contenido, siempre que dichos planes tengan cobijo en el acervo competencial de la Comunidad Autónoma, como es el caso. Por todo ello, se rechaza su inconstitucionalidad.

Sin embargo, sí se considera inconstitucional la referencia contenida en el art. 59.2 de la Ley 4/2023, conforme a la cual todos los instrumentos de ordenación marina del litoral previstos en la norma deberían establecer un régimen de zonificación y uso que garantizase el acceso y la permanencia de las embarcaciones gallegas en los caladeros cuya regulación sea de su competencia, en consideración al carácter estratégico y prioritario del uso pesquero, marisquero y acuícola del mismo. Como se ve, el precepto prevé un trato diferencial para dichas embarcaciones que resulta contrario al art. 139 CE («todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado») y a la interpretación que del mismo hizo la doctrina misma del TC, y que impide a las Comunidades Autónomas discriminar en favor de las empresas radicadas en su territorio. Desde este punto de vista, no es posible justificar un trato privilegiado de las embarcaciones gallegas frente al resto de embarcaciones con sustento en el ejercicio de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma. Por ello, el calificativo (gallegas) debe ser declarado inconstitucional, si bien las competencias autonómicas en materia de pesca, marisqueo y acuicultura sí amparan la pretensión de la norma que recoge el resto del precepto –asegurar en los instrumentos de ordenación marina del litoral establezcan un régimen de zonificación y uso que garantice el acceso y permanencia de las embarcaciones a los caladeros cuya regulación sea de su competencia–. Esta previsión, eliminado dicho calificativo, no puede

entenderse invasora de competencia estatal alguna.

Un buen conjunto de preceptos referidos a los distintos tipos de uso del litoral también fue cuestionado por el recurrente en constitucionalidad. Por ejemplo, el art. 29, referido al uso sostenible del litoral. Atendiendo a su carácter meramente programático y a que no desconoce la competencia estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre o la zona de especial protección –puesto que no contiene ninguna regulación–, se ratifica su constitucionalidad. También es el caso de los preceptos relativos a los usos permitidos, compatibles y prohibidos en el área de protección ambiental (arts. 34, 35 y 36), a los usos permitidos y compatibles en el área de mejora ambiental y paisajística (arts. 40 y 41) o a los usos en el área de ordenación (art. 46). En el último caso, la genérica impugnación del precepto, sin aportar ninguna razón concreta que la sustente, imposibilita conocer sus motivos, por lo que procede su desestimación. En los supuestos anteriores, el hecho de que la Ley autonómica determine aquellos usos no supone a juicio del Tribunal una extralimitación de la competencia de ordenación de litoral que corresponde a la Comunidad Autónoma. Que se incluyan algunas actividades no previstas en la Ley de Costas o que se omitan algunos usos que sí se recogen en la misma no implica contradicción alguna con esta normativa estatal, pues se contempla en todo caso una cláusula de salvaguarda de las competencias estatales («sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de costas») y otra de mayor protección ambiental (se aplicará en todo caso la regla que suponga mayor protección del espacio), a lo que se suma el indudable mantenimiento de la vigencia de las previsiones estatales con independencia de que sean recordadas o no por el legislador autonómico (STC 5/1982, FJ 2).

En relación con los títulos de uso, los reproches formulados contra los arts. 48 (autorizaciones y concesiones del dominio público marítimo-terrestre) y 49 (autorización autonómica para usos en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre) de la Ley 4/2023 son igualmente desestimados por el TC. No aprecia éste que, pese a la diferente redacción respecto a la Ley y el Reglamento de Costas, se altere la exigencia de limitar la ocupación del dominio público marítimo-terrestre a las actividades o instalaciones que no puedan tener otra ubicación o desempeñen una función o servicio que, por sus características, así lo requiera. Tampoco entiende que la posibilidad de exceptuar del régimen de autorización previa a los usos y actividades en aquella zona especial, y sustituirla por una declaración responsable cuando se proyecten sobre obras, actividades e instalaciones legalmente implantadas en esa zona que no conlleven incremento de altura, superficie ocupada o volumetría existente ni cambio de uso, contravenga la Ley de Costas. Antes, al contrario, se trataría de una previsión en sintonía con la reforma operada por la Ley 2/2013, que prevé análogamente la declaración responsable como mecanismo de intervención administrativa para tales actuaciones. Por fin, rechaza que la enumeración de actividades, instalaciones, dotaciones e infraestructuras que, en abstracto, pueden necesitar la ocupación del demanio o la servidumbre de protección, implique una presunción de legalidad al efecto. El hecho de que pudieran requerirla no significa que, en cada caso concreto, cumplan las exigencias de la normativa estatal y, por tanto, deban ser autorizadas. Las facultades estatales como titular del dominio público marítimo-terrestre permanecen, así, incólumes.

La misma suerte desestimatoria corren las impugnaciones hechas frente al establecimiento de una «Red de establecimientos turísticos del litoral» (art. 57) y a las intervenciones sobre el patrimonio cultural del litoral (art. 58). En el primer caso, la Ley gallega pretende recuperar establecimientos de especial valor arquitectónico, histórico o cultural ubicados en dominio público marítimo-terrestre o en zona de servidumbre de protección, previamente destinados a residencia o habitación y que viniesen ocupando legítimamente el espacio en aplicación del derecho transitorio de la Ley de Costas. Y ello con el fin de establecer una red de establecimientos de calidad en aras a un turismo diversificado y desestacionalizado que favorezca el desarrollo sostenible del litoral. Cuáles son aquellos valores habrá de concretarse reglamentariamente por parte de la Xunta, a propuesta de la Consejería competente en materia de paisaje, lo que refuerza la componente medioambiental. En todo caso, las intervenciones de rehabilitación o recuperación están sujetas

a la normativa medioambiental y de patrimonio cultural, lo que refuerza más el carácter singular de estas edificaciones. Si estas edificaciones se encuentran dentro de un espacio natural protegido, la intervención debe estar autorizada por los planes de ordenación y gestión de espacios naturales, y esto subraya la importancia y prevalencia de la variable medioambiental. Por todo ello, se desestima su impugnación. En el segundo supuesto, el art. 58.3 regula el régimen de cumplimiento de las obligaciones que impone la legislación de patrimonio cultural en relación con los bienes de interés cultural o catalogados ubicados en el dominio público marítimo-terrestre. Si el bien está en posesión de un concesionario, este será el responsable de cumplir tales obligaciones. Si no, la Consejería competente en materia de patrimonio cultural impulsará la celebración de un convenio de colaboración con la Administración General del Estado, titular del bien, para establecer un régimen concertado de protección. Hasta entonces, será esta última, como titular, quien deberá cumplir las obligaciones derivadas de la legislación de patrimonio cultural. No cabe duda de que aquella titularidad otorga al Estado la obligación de adoptar las medidas necesarias para preservar sus características propias, con independencia de que dicho inmueble pudiera ser objeto de una declaración de interés cultural. No aprecia el TC en qué medida trasladar a la Administración promotora de la declaración esta responsabilidad –como entendía el recurrente– contribuye a preservar la integridad del bien inmueble concernido.

Sí estima sin embargo la reclamación de inconstitucionalidad formulada contra el art. 60.3 de la Ley que, al referirse a las dotaciones públicas esenciales para el abastecimiento de poblaciones y el saneamiento y depuración de aguas residuales, dispone en qué casos podrán ocupar estos sistemas el dominio público marítimo-terrestre. Con ello contraviene lo establecido en el art. 44.6 de la Ley de Costas, conforme al cual «las instalaciones de tratamiento de aguas residuales se emplazarán fuera de la ribera del mar y de los primeros veinte metros de la zona de servidumbre de protección. No se autorizará la instalación de colectores paralelos a la costa dentro de la ribera del mar. En los primeros veinte metros fuera de la ribera del mar se prohibirán los colectores paralelos». El precepto estatal contiene indicaciones que, como ha señalado el TC, son, de una parte, «criterios de ordenación que las Comunidades Autónomas deberán acoger en los correspondientes instrumentos», y de otra, «norma básica de protección del medio ambiente, cuya naturaleza de tal legítima el condicionamiento que impone a la competencia de las Comunidades Autónomas para la ordenación del territorio». Así pues, la norma impugnada vulnera de modo mediato el art. 132.2 CE, sin que al infringir una norma prohibitiva el precepto pueda ser considerado una norma adicional de protección. Procede por ello declarar su inconstitucionalidad.

La Disposición Final primera de la Ley 4/2023 modifica la Ley 6/2017, de 12 de diciembre, de Puertos de Galicia. En concreto su art. 55, en el sentido de especificar algunos usos portuarios que no se encontraban comprendidos en la redacción anterior de la norma. Ninguno de ellos es considerado por el TC contrario a las previsiones de la Ley de Costas, por lo que procede a declarar su constitucionalidad.

El Fundamento Jurídico 9 de la Sentencia examina la constitucionalidad de dos preceptos de la Ley 4/2023 que son objeto de reproche por entender que extienden competencias autonómicas al mar territorial; algo que no comparte el TC. Por lo que se refiere al art. 12.5, en él se atribuye al «Instituto Tecnológico para el Control del Medio Marino» el control de la calidad del medio marino y, en particular, el control del cumplimiento de los objetivos ambientales en las aguas costeras del litoral de Galicia, en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma. Se trata de un organismo de tutela ambiental preventiva tendente al cumplimiento de los objetivos ambientales, cuya competencia se encuadra en el art. 149.1.23 CE que, como es sabido, señala al Estado como competente para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente «sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección»; algo que ha asumido la Comunidad de Galicia en el art. 27.30 de su Estatuto de Autonomía. Por ello, aquella previsión no infringe la competencia estatal. Por lo que respecta al art. 64.3, prevé que las actuaciones que pretendan

llevarse a cabo en aguas costeras y requieran la ejecución de obras e instalaciones o la colocación o depósito de materiales sobre el fondo marino cuenten con un informe de compatibilidad con los objetivos de calidad y ambientales de las aguas de Galicia. No hay que olvidar que las aguas costeras asociadas a una cuenca hidrográfica formaran parte de la demarcación más próxima o apropiada, por lo que la emisión de informes preceptivos por parte de la Administración que ostenta competencias concurrentes con la actuante es legítima si se ciñen al ámbito competencial de la primera y no impiden o perturban el de la segunda. Por esa razón, la impugnación debe ser desestimada.

En el Fundamento Jurídico 10, el TC analiza la constitucionalidad de diez preceptos y una Disposición, afirmando que ninguno de ellos supone la atribución de la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre sin competencia estatutaria que la respalde. Recuerda en primer lugar su propia jurisprudencia, que afirma que las funciones ejecutivas relativas a la gestión de títulos de utilización y ocupación del demanio de costas no forman parte de competencias estatales por tener su encaje en la competencia sobre ordenación del litoral. Por tanto, la competencia estatal debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico del dominio público para atender a las finalidades que la legitiman, quedando sustraídas del mismo aquellas citadas en el caso de las Comunidades Autónomas que tengan reconocida la competencia de ordenación del litoral en sus Estatutos de Autonomía, como sucede en Galicia. Con este argumento ratifica la constitucionalidad de los arts. 1.2.d, 3.a, 11.4. b y 5 b, 35.3, 41.3, 46.2, 48.1, 4 y 5, y de la Disposición Final quinta de la Ley 4/2023.

El art. 52 de la misma norma, que contempla la emisión de informes por parte de diversos órganos autonómicos en los procedimientos de otorgamiento de títulos de intervención sobre el demanio marítimo también es declarado constitucional. Como ya había manifestado precedentemente, la emisión de informes preceptivos por parte de la Administración que ostenta competencias concurrentes con la actuante es legítima si se ciñen al ámbito competencial de la primera y no impiden o perturban las competencias de la segunda, pudiendo ser exigida por la legislación de aquella y por el Estatuto de Autonomía. Sobre el litoral de Galicia, además de la competencia de gestión, corresponden a la Comunidad Autónoma otras competencias concurrentes que amparan la emisión de los referidos informes sin perturbar las competencias del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre. En ningún caso la emisión de estos informes sustituye el procedimiento previsto en el art. 156 RGC ni lo contradice. Simplemente lo complementa con sustento en aquellas competencias concurrentes.

Por su parte, el art. 53 regula un procedimiento integrado para aquellos casos en que deban otorgarse varios títulos de intervención sobre el dominio público marítimo-terrestre. En relación al mismo, el TC recuerda su doctrina conforme a la cual, «cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias». No obstante, las bases de una materia «pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos» de esa legislación básica, «sin descender a la previsión de trámites de pura gestión; las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas». En este caso, el precepto impugnado no menoscaba la competencia estatal en orden a establecer el régimen jurídico de los bienes que integran dominio costero y, consiguientemente, para adoptar las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias y velar para que no sean alteradas (art. 132.2 CE), pues en la instrucción del procedimiento deberán solicitarse todos los informes preceptivos exigidos por las normas sectoriales, de costas o de medio marino, y en la resolución deben incluirse al menos las condiciones derivadas de los informes preceptivos y vinculantes que se emitieron, por lo que no quedan afectadas las reglas de procedimiento establecidas en la legislación estatal dentro del ámbito de su competencia.

Para finalizar, en el Fundamento Jurídico 11, el TC se pronuncia sobre la impugnación de los arts. 11.1, 12.2 y 55.2 de la Ley 4/2023. El mayor interés lo presentan el primero y el último. En el art. 11.1, no halla tacha de inconstitucionalidad al proclamar la competencia de Galicia en «la lucha contra la contaminación marina». Es claro que la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de vertidos al mar se limita a los realizados desde tierra, y no a los que se llevan cabo desde el mar, pues los preceptos estatutarios sobre la materia se refieren al mar territorial como lugar de recepción de los vertidos, no como origen de estos (STC 149/1991, FJ 7), y esa proclamación no desborda ese límite. En cuanto al art. 55.2, se trata de un precepto que permite que los establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria ocupen terrenos de dominio público marítimo-terrestre o comprendidos en la zona de servidumbre de protección «únicamente cuando requieran la captación y retorno de agua de mar para el desarrollo de sus procesos productivos o comerciales». Dicha habilitación se corresponderá en ocasiones con la prohibición general de los arts. 25.1 y 2 y 32.1 de la Ley de Costas, que impiden como regla común la ocupación del demanio a excepción de actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. Pero también es posible que la desborden. Por eso, el precepto admite una interpretación conforme solo si se entiende que los establecimientos de la cadena mar-industria podrán ocupar terrenos de dominio público marítimo-terrestre o comprendidos en la zona de servidumbre de protección únicamente cuando requieran la captación y retorno de agua de mar para el desarrollo de sus procesos productivos o comerciales y por su naturaleza no puedan tener otra ubicación.

Como ya se anunció, una Magistrada ha formulado voto particular al fallo mayoritario, disintiendo del mismo en base a dos ejes. No son discrepancias meramente puntuales, sino de fondo.

De este modo, entiende en primer lugar que se ha producido un cambio de tendencia jurisprudencial en lo referente a la doctrina sobre el bloque de constitucionalidad en materia de gestión del litoral, sin que el TC lo reconozca expresamente. Recuerda que desde la STC 149/1991 quedó establecido que, independientemente de su reconocimiento estatutario expreso, las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio ostentaban la competencia para ordenar o planificar el litoral. Esta competencia quedaba limitada en dos aspectos: en primer lugar, estaba restringida en el espacio del dominio público marítimo terrestre que es titularidad del Estado ex art. 132.2 CE; en segundo, resultaba limitada en los terrenos colindantes del dominio público marítimo-terrestre bajo el argumento del respeto a la igualdad básica en el ejercicio del derecho de las personas a disfrutar de un medio ambiente adecuado y de las competencias en materia de protección del medio ambiente que consagra el art. 149.1.23 CE. Por lo que se refiere a las facultades de ordenación o planificación del demanio, la STC 149/1991 reconoció la posibilidad de que el bloque de la constitucionalidad reservara la gestión del dominio público del Estado al propio Estado o se la atribuyera a las Comunidades Autónomas a través de la asunción estatutaria.

Partiendo de esto, considera que la Sentencia niega la necesaria intervención del legislador que presuponía la anterior cuando reconoce que las funciones ejecutivas relativas a la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre no forman parte de las competencias estatales, pues tienen su encaje en la competencia sobre ordenación del litoral. Es cierto que de este cambio no puede deducirse automáticamente una revisión a la baja del estándar de protección del litoral, pero sí genera dudas sobre la integridad y suficiencia de un bloque de la constitucionalidad que no parece contemplar diferencias efectivas entre los Estatutos de Autonomía que han asumido expresamente las facultades de gestión de títulos que actúan sobre el dominio público marítimo terrestre y los que no.

El segundo eje de su discrepancia tiene que ver con el propio concepto de litoral sobre el que la Ley 4/2023 articula su contenido. Se trata de un concepto que no está jurídicamente definido ni en la legislación estatal, ni en la normativa internacional, ni en los documentos de la Unión Europea que pudieran servir de contexto normativo, pero sí en la Ley autonómica, para la que, como se adelantado, equivale a «la franja de anchura variable, a ambos lados de la ribera del mar, en la que se produce la interacción entre la naturaleza, las

comunidades humanas y las actividades socioeconómicas que se sustentan en la existencia o influencia del mar».

Esta definición incluye la ribera del mar y por tanto la zona de dominio público marítimo terrestre que es titularidad del Estado. La Magistrada interpreta que el legislador gallego ha optado por redefinir los espacios costeros con arreglo a una terminología propia y específica que puede llegar a condicionar el alcance de los conceptos constitucionales contenidos en el art. 132.2 CE. Máxime si se tiene presente que la zonificación del litoral prevista en el art. 30 superpone nuevas categorías jurídicas que se proyectan sobre el dominio público marítimo terrestre y sobre la zona de servidumbre de protección, con el potencial de alterar el estatuto jurídico y de protección de ambos espacios previstos en la normativa estatal. La yuxtaposición de espacios dificulta la comprensión del alcance de los usos sobre dichos espacios y la Sentencia debería haber aclarado, como premisa argumental, todos estos extremos.

Es verdad que en varios pasajes destaca los defectos de técnica legislativa, pero no deriva de ellos esa intención de alterar, cuando lo que hubiera sido más adecuado es realizar una interpretación conforme de los preceptos de cuya aplicación específica y futura pudiera derivarse una extensión de los usos incompatible con las previsiones de la Ley de Costas. Las cautelas y cláusulas de salvaguarda a que alude para declarar la constitucionalidad de los preceptos están sin duda implícitas en los preceptos de la Ley autonómica, pero una interpretación conforme «hubiera sido inocua y al menos habría despejado toda duda sobre la imposibilidad de rebajar, en cualquier circunstancia y respecto de cualquier uso, el estándar de protección medioambiental previsto en la Ley de costas para el dominio público y para la zona de servidumbre de protección».

III. MONTES

1. Sobre la distinta naturaleza entre la acción sancionadora de la administración y la acción para exigir la reparación de los daños causados al monte como bien de dominio público

La **STSJ de la Comunidad Valenciana 400/2023, de 19 de julio de 2023** (Roj: STSJ CV 3661/2023 – ECLI:ES:TSJCV:2023:3661; rec. núm: 579/2021) (JUR 2023, 316512), desestima el recurso de apelación interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE HIGUERUELAS contra la sentencia una dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Dos de Valencia en un recurso contencioso-administrativo ordinario.

El TSJ basa la desestimación del recurso en el recordatorio de la reiterada doctrina jurisprudencial que tiene puesto de manifiesto la distinta naturaleza entre la acción sancionadora de la Administración y la acción de ésta para exigir la reparación de los daños causados al dominio público, siendo posible exigir al sujeto responsable de los daños una indemnización por daños al dominio público a pesar de que la acción para perseguir la infracción de la que trae causa haya prescrito y el expediente tramitado por los hechos infractores haya caducado.

En este sentido se cita, entre otras muchas, la STS, 3^a, Sección 5a, de 29 de abril de 2021 –recurso de casación número 1525/2020–, dictada en un supuesto en el que, al igual que el que se enjuiciaba en la sentencia seleccionada, el procedimiento sancionador, que no era objeto del recurso, había concluido con una resolución que, estimando un recurso administrativo formulado contra una inicial resolución sancionadora, había declarado prescrita la infracción y dejada abierta la posibilidad de reclamar en un momento posterior una indemnización por los daños causados al dominio público, y tras ese pronunciamiento, se había iniciado un nuevo procedimiento encaminado a obtener dicha indemnización. El procedimiento sancionador, por tanto, había concluido, como el de los autos que dan lugar a esta sentencia, con una resolución que, en el extremo que se impugnaba, declaraba prescrita la infracción (aunque tal resolución no contenía un pronunciamiento expreso sobre la caducidad del procedimiento, el TS consideró en aquella sentencia que no existía inconveniente en aceptar como hipótesis que la caducidad se hubiera producido) y dejaba para un

expediente posterior la determinación de los daños causados por el responsable al dominio público.

Pues bien, en la citada STS de 29 de abril de 2021 se explica que «*ni la prescripción de la infracción ni la caducidad del previo procedimiento sancionador inciden en el posterior ejercicio de la acción encaminada a obtener la reparación de los daños ocasionados al dominio público*», sino que dejan *incólume* dicha acción, que puede ser ejercitada por la Administración mientras no transcurra su propio plazo de prescripción, no extendiéndose la prescripción de la infracción a las obligaciones de reparación establecidas en las normativas sectoriales relativas al dominio público. La caducidad del previo procedimiento sancionador, señala asimismo aquella STS de 29 de abril de 2021, «*no produce otro efecto que la extinción y archivo de dicho procedimiento, quedando intactas, en tanto no prescriban, las acciones de las que sea titular la Administración y, por tanto, la acción para obtener la reparación del daño causado al dominio público*».

Asimismo, se apunta que «*ante la prescripción de la infracción, ha de examinarse en cada caso cual es la naturaleza de la acción de reparación correspondiente*».

Completando la doctrina jurisprudencial transcrita, la STS, 3^a, Sección 5^a, de 2 de junio de 2021 –recurso de casación número 6786/2019–, da un paso más y entra a resolver la cuestión relativa a si la obligación de reponer las cosas a su estado anterior, anudada a la sanción impuesta, es susceptible de imposición en un expediente sancionador en el que se resuelva la prescripción de las infracciones que lo causan o, por el contrario, en tales casos la imposición de la obligación de reposición exige la incoación de un nuevo expediente. Al respecto, esa sentencia declara que, en principio, y con carácter general, no existe obstáculo definitivo para que en el mismo acuerdo que pone fin al expediente sancionador por apreciar la prescripción de la infracción, se acuerde también requerir al sujeto contra el que se dirigía el expediente para que proceda a reponer las cosas a su estado original, si bien, especifica esa sentencia, deberán valorarse caso por caso las circunstancias concurrentes al respecto, con singular atención a la modalidad de la acción que ha dado lugar al daño y a la naturaleza de la acción de reparación correspondiente.

En el caso de autos resuelto por la sentencia seleccionada, la resolución de la Secretaría Autonómica de Emergencia Climática y Transición Ecológica de 12 de julio de 2019, tras anular la resolución sancionadora originaria y declarar la caducidad del procedimiento sancionador y la prescripción de la infracción, había ordenado la iniciación de un procedimiento de restauración medioambiental para exigir a Arcillas del Mediterráneo S.L. la reparación del daño causado, de conformidad con el art. 77 de la Ley 43/2003. Esta decisión se considera ajustada tanto al art. 28.2 de la Ley 40/2015 como al art. 77 de la Ley 43/2003, de Montes, así como a la doctrina jurisprudencial transcrita. En particular, la remisión que efectuaba aquella resolución a un ulterior procedimiento para la reparación de los daños considera el TSJ de Valencia que constituye una decisión razonable, teniendo en cuenta, de un lado, que éstos se han ocasionado por la mercantil no en terrenos de su propiedad sino en montes de titularidad del Ayuntamiento (STS de 2 de junio de 2021, antecitada, contrario sensu), y de otro lado, que éste reclamaba en el expediente 1065/2014 no solo la reparación del daño por la mercantil causante, sino también una indemnización en concepto de daños y perjuicios, indemnización cuya determinación exige, a tenor del apartado 2, párrafo in fine, del precitado art. 77 de la Ley 43/2003, como acertadamente destaca la sentencia apelada, el previo agotamiento del procedimiento de restauración.

IV. MINAS

1. Naturaleza jurídica de la «Hoja de Ruta para la Gestión Sostenible de las Materias Primas Minerales»: ni reglamento, ni acto administrativo, sino declaración de intenciones de contenido general para lograr un objetivo

La **STS 5763/2023, de 20 de diciembre** (ECLI:ES:TS:2023:5763; rec. núm: 875/2022) (JUR 2024, 10147),

desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Ecologistas en Acción-CODA, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2022 aprobatorio de la «*Hoja de Ruta para la Gestión Sostenible de las Materias Primas Minerales*».

Dicho documento presentaba la siguiente indicación: «*La "Hoja de Ruta para la Gestión Sostenible de las Materias Primas Minerales" es el resultado de la contribución de diversos agentes económicos, Administraciones y ciudadanía. Este proceso se ha canalizado a través de diferentes consultas abiertas a la participación del público en general, que han permitido identificar las diferentes visiones de agentes y sociedad en su conjunto. De esta manera, en un contexto de economía circular, se han identificado las líneas de acción para garantizar el suministro de las materias primas minerales en España de una manera más sostenible, y que maximice los beneficios a lo largo de la cadena de valor contribuyendo, de este modo, a la transición energética y digital, y la soberanía industrial europea y española*

La entidad recurrente invoca varios motivos de impugnación:

- • Naturaleza de la Hoja de Ruta para la Gestión Sostenible de las Materias Primas como instrumento jurídico atípico.
- • Vulneración del derecho a la participación por incurrirse en un defecto de publicidad de la apertura de información pública, que no ha sido publicado en el Boletín Oficial del Estado.
- • Sobre la irregularidad del procedimiento de aprobación al no existir participación real y efectiva en el procedimiento de aprobación de acuerdo lo exigido en la Ley 27/2006 y al principio de confianza legítima.
- • Falta de Evaluación Ambiental Estratégica

Ahora bien, los cuatro motivos están íntimamente vinculados y todos giran en gran medida alrededor del primero; esto es de la naturaleza jurídica atribuible al instrumento aprobado y recurrido.

A este respecto, el TS razona lo siguiente:

A) En el escrito de demanda se viene a argumentar sobre la naturaleza de la Hoja de Ruta como un «*instrumento jurídico atípico*» que «*...aunque no es vinculante [,] tiene la capacidad de influir en la situación jurídica de terceros y por ello justifica que su tratamiento se aborde desde un enfoque antiformalista...*». Esta hipotética naturaleza administrativa del referido Acuerdo del Consejo de Ministros es lo que lleva a la recurrente a solicitar la impugnación del acto administrativo y, en consecuencia, la existencia de defectos en su tramitación administrativa

Pues bien, en primer lugar señala el órgano jurisdiccional que, incluso con ocasión de la remisión del expediente administrativo y otros documentos al órgano judicial, la Administración ya advirtió que «*el Acuerdo de Consejo de Ministros objeto del recurso, de 30 de agosto de 2022, por el que se aprueba la Hoja de Ruta para la gestión sostenible de las Materias Primas Minerales, no es una norma ni un acto administrativo derivado de norma alguna, y por tanto no le es de aplicación el título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, ni el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*

Además, en segundo lugar, la Hoja de Ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales no es una disposición de carácter general (reglamento) en la medida en que no contiene ni argumentos, ni principios, ni declaraciones jurídicas generales vinculantes. Este hecho, se puede deducir tanto de:

- a) • Su estructura, pues no tiene la típica forma de artículos, secciones, títulos, etc. que exige la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio

de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (BOE de 29 de julio de 2005).

- b)** • Su contenido, que no es de carácter prescriptivo.
- c)** • Su forma de aprobación por Acuerdo de Consejo de Ministros

Por otro lado, la Hoja de Ruta no es un acto administrativo típicamente decisorio en la medida en la que no es una declaración de voluntad del Consejo de Ministros por la que se constituya, modifique o se extinga una situación jurídica.

Se trata, en realidad, de una declaración de intenciones de contenido general para lograr un objetivo y no supone la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles. Esto se deduce del propio contenido de la Hoja de Ruta, que se define como *«una estrategia de país, interdepartamental, para el sector de la industria de Materias Primas Minerales en su conjunto, basada en la sostenibilidad ambiental, social y económica, en las técnicas más innovadoras y eficientes para reducir tanto gases de efecto invernadero como nuestra dependencia de las importaciones»*, con el objetivo de *«impulsar sectores industriales que garanticen los recursos esenciales, promuevan la soberanía tecnológica, aumenten la resiliencia de la economía española y que sitúen a España como actor estratégico de la soberanía europea»*, en el contexto de las crisis que nos afectan (desde situación Post-COVID, la guerra Ucrania, el cambio climático, etc.) y alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y los de la UE.

En la Hoja de Ruta lo que se hace es describir la situación del sector en su conjunto y definir el marco de las futuras políticas, pero sin compromisos vinculantes; y su publicación es un ejercicio de transparencia para que sirva de guía a todos los actores e implicados y grupos de interés.

Esta naturaleza jurídica afecta a su tramitación y a los documentos que la deben acompañar.

No requiere de una MAIN y puede ser sometida a información pública y participación ciudadana en la medida que lo exigen las leyes.

Por último, la ausencia de compromisos jurídicos concretos y exigibles como podrían ser el establecimiento de objetivos vinculantes o indicativos de producción de materias primas o la zonificación o concreción territorial alguna en la Hoja de Ruta, hace que ésta no puede verse incluida en la definición de *«planes y programas»* prevista en el artículo 5.2.b) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

El TS considera que la demandante, en suma, pretende otorgar una trascendencia formal a la Hoja de Ruta que ésta, ni sus productores han pretendido o intentado jamás tener.

Finalmente, el alto tribunal no considera ocioso reiterar lo que establecido por él mismo en su STS 1038/2023, de 18 de julio (recurso núm. 265/2020):

«(....) Y en la sentencia de 24 de julio de 2000, rec. 408/2009, seguida por la de 8 de enero de 2013, rec. 7097/2010, se recuerda que "para que pueda prosperar la pretensión se necesita que la disposición general invocada sea constitutiva de una obligación con un contenido prestacional concreto y determinado, no necesitado de ulterior especificación y que, además, el titular de la pretensión sea a su vez acreedor de aquella prestación a la que viene obligada la Administración, de modo que no basta con invocar el posible beneficio que para el recurrente implique una actividad concreta de la Administración, lo cual constituye soporte procesal suficiente para pretender frente a cualquier otra actividad o inactividad de la Administración, sino que en el supuesto del artículo 29 lo lesionado por esta inactividad ha de ser necesariamente un derecho del recurrente, definido en la norma, correlativo a la imposición a la Administración de la obligación de realizar una actividad que satisfaga la prestación concreta que aquél tiene derecho a percibir, conforme a la propia disposición general". En similares

términos se pronuncia la STS de 16 de septiembre de 2013 (rec. 3088/2012)».

En definitiva, el TS considera que resulta insostenible la pretensión de la entidad recurrente y por lo expuesto desestima el recurso de que conoce.

V. PROPIEDADES PÚBLICAS. RÉGIMEN ECONÓMICO FINANCIERO

1. Aguas continentales: exacciones por abastecimiento en alta

1.1. *Canon de regulación y tarifa de utilización del agua: hecho imponible*

Mediante dos **autos de 21 de febrero de 2024** (JUR, 2024, 71194 y JUR, 2024, 78203), el **Tribunal Supremo** viene a admitir sendos recursos de casación preparados en representación de una compañía eléctrica en los que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia es determinar si cabe considerar que realiza el hecho imponible de la tarifa de utilización del agua, regulada en el artículo 114.2 del TRLA, una entidad que no tenga la disponibilidad jurídica o el uso del agua, por no ser concesionaria desde varios años antes de la realización de las obras del elemento patrimonial en el que se realizan obras hidráulicas específicas financiadas total o parcialmente con cargo al Estado, pero que resulte indirectamente beneficiada por dichas obras o si realiza, por el contrario, el hecho imponible del canon de regulación, establecido en el artículo 114.1 de la misma ley.

No es habitual enfrentarnos a una sentencia sobre los cánones y tarifas del artículo 114 del TRLA resuelta por el TSJ de Galicia, lo que trae causa de las no tan numerosas obras de regulación exigidas por el organismo de cuenca de Galicia-Costa. En el caso de autos, se explica cómo el Concello de Vigo es titular de una concesión para derivar aguas del río Oitaven en términos de Fornelos de Montes y Puente Caldelas, con destino a la ampliación del abastecimiento de aguas de la ciudad; materializada mediante la construcción del Embalse de Eiras, a través del cual el Concello de Vigo, tras 2006, tiene facultad para derivar un determinado caudal y un volumen máximo anual. Dichas obras fueron traspasadas desde el Estado a la Comunidad Autónoma.

La normativa aplicable, resulta de la adaptación del TRLA efectuada por la Ley gallega 12/2011, de 26 de diciembre. Se trata de la **Sentencia del TSJ de Galicia de 20 de diciembre de 2023** (JUR 2024, 30371). Aparte de otras consideraciones de menor calado, el actor rechaza que se esté ante una «obra de regulación». Indica el actor que unas obras de mejora y automatización no tienen encaje en la tipología de obras de regulación, a su juicio, lo que en ellas tiene encaje es la construcción de la presa, la cual es anterior a la existencia de las CCAA, sin que la administración autonómica haya sufragado nada a este respecto.

Dice la sala que no se puede acoger esa postura, a su criterio, maximalista, por cuanto la finalidad de la figura tributaria objeto de controversia es compensar los costes de la inversión que soporte la Administración y de atender a los gastos de explotación y conservación de tales obras. Íntimamente ligadas a ese fin y a las obras de regulación se encuentran las obras dirigidas a la conservación, entre las que la sala considera subsumibles las obras objeto de controversia (ejecución de un tejado de la pasarela de acceso al desagüe del fondo, de la cubierta de acceso a la caseta de válvulas de obra de toma y reparación de escaleras de acceso a la cubierta, reparación del firme en la coronación y explanada, reparación de armaduras y retirada de escombros en galería de inspección, actuaciones en los equipos hidromecánicos y eléctricos en los desagües, mejoras en la auscultación, automatización y telecontrol de la presa y ejecución de obras de apoyo sobre la cimentación de los muros de soporte). No son obras de construcción ex novo o establecimiento, propiamente dicho, del embalse o la presa, pero mantienen la funcionalidad de la infraestructura, garantizando la regulación de caudales y la seguridad.

Un segundo argumento empleado por el Concello es la concurrencia de la excepción recogida en la norma gallega de que la tasa se exige «siempre que los beneficiados no tengan asumida la explotación, conservación

y mantenimiento del embalse». Niega el actor que la explotación, conservación y mantenimiento del embalse de Eiras se realice por la administración hidráulica de la Comunidad Autónoma, aludiendo a que dichas competencias han sido asumidas por el Concello de Vigo. La prueba desmiente la atribución dominical efectuada por el ayuntamiento, sin perjuicio de que sí ostente la titularidad de una canalización auxiliar, sobre las que sí tiene competencias en cuanto al mantenimiento, explotación y conservación. Añádase que otros municipios reciben también agua de este embalse.

Pretende el Concello de manera subsidiaria la aplicación de una exención sobre la base de la normativa general de tasas de Galicia. El artículo 30.2 de la Ley de Tasas y Precios de Galicia dispone: «Quedarán exentos de esta tasa los supuestos siguientes: El Estado y demás entes públicos territoriales o institucionales, siempre y cuando los servicios o actividades de que sean beneficiarios se presten o realicen en el marco del principio de colaboración entre administraciones». Invoca el actor que sería aplicable la citada exención al presente supuesto por cuanto ha aportado convenios suscritos entre el Concello de Vigo y los otros Ayuntamientos del entorno, entre otros (Redondela, Cangas y Moaña), de cesión, mediante precio, de caudal de agua para abastecimiento a los municipios.

Coincide en este punto también el TSJ con la Administración demandada en el sentido de que la tasa controvertida es un tributo de carácter autonómico y, para que la exención sea aplicable, lo que debe ser prestado en régimen de colaboración es la actividad objeto de la tasa. Esto es, las obras de regulación sobre los recursos hídricos que presta y financia la Administración autonómica, pero no cualquier otra actividad, como es, en este caso, el abastecimiento que la parte actora ha acordado con otras entidades locales. El fundamento de dicha exención entendemos que es impedir que la Administración que exaccione la tasa obtenga un enriquecimiento injusto, recuperando vía canon unos costes en los que no incurre. No incurría en tales costes si se hubiese suscrito un convenio entre la Administración Autonómica y el Concello de Vigo, a través del cual este asumiese actuaciones de mejora del estado y la seguridad de la infraestructura o el coste de las labores de conservación y mantenimiento de tales obras y del conjunto de la presa/embalse de Eiras. Sin embargo, en la propia demanda se expone que ha sido imposible suscribir un convenio de este tipo entre la Administración demandada y la parte recurrente.

1.2. Cánones de regulación y tarifas de utilización del agua: sujetos pasivos

En la Sentencia **del TSJ de Galicia de 20 de diciembre de 2023** (JUR 2024, 30371), más arriba examinada, el ayuntamiento discute su condición de sujeto pasivo por considerarse «indeterminado», esgrimiendo que también otros municipios se benefician del abastecimiento. Se rechaza el argumento, porque el único titular de un derecho de captación de aguas directamente del embalse de Eiras es el Concello de Vigo, sin perjuicio de los convenios que luego mantenga con otras entidades locales.

Esto, por supuesto, no puede afectar a la cuantía del tributo, como pretendía de manera subsidiaria el ayuntamiento.

1.3. Otras exacciones por abastecimiento de agua en alta

La **Sentencia del TSJ de Cataluña de 2 de noviembre de 2023** (JUR, 2024, 4523) desestima el recurso deducido por Aigües Ter Llobregat (ATLL), entonces concesionaria de la Generalitat, contra el acuerdo de la Agencia Catalana del Agua (ACA) por el que se revisaban las tarifas de suministro a aplicar por la propia empresa tanto en la cuota fija regional como en la metropolitana. El recurso estaba fundamentado en la regulación de la tarificación en función de la normativa de contratación pública, en función de diversos costes a tener en cuenta.

El caso es que, mientras se estaba sustanciando el procedimiento de revisión de precios por la ACA, adquirió firmeza la sentencia que anuló la adjudicación del contrato y se publicó el Decreto Ley 4/2018, con el fin de

asumir la gestión directa del servicio público de interés y competencia de la Generalidad de producción y suministro de agua potable para el abastecimiento de poblaciones mediante las instalaciones de titularidad de la Generalidad de Cataluña de la red de abastecimiento Ter- Llobregat, prestación que se efectuaría mediante el Ente de Abastecimiento de Agua Ter-Llobregat, que se creaba en la misma ley.

Recuerda la sala que no estamos ante un pleito entre el órgano contratante y la antigua concesionaria –que dejó de serlo en virtud de la anulación del proceso de adjudicación–, sino ante un cambio por ley del modelo prestacional que en 2018 pasó de un modelo de prestación indirecta, por medio de un concesionario, a un modelo de prestación directa y ante una situación transitoria por dicho cambio de modelo, donde aquella concesionaria continuó prestando el servicio con arreglo al nuevo marco legal y considera que tenía derecho a que se revisaran las tarifas para el siguiente quinquenio (2018-2022), tal como se preveía en el contrato para cubrir los gastos y beneficios del ejercicio de la actividad empresarial. Pero el contrato fue anulado y entró en liquidación. En consecuencia, la acción que se ejercita no tiene cabida en los términos planteados, porque no estamos en un proceso en materia de contratación, sino en un proceso en el que se impugna el acto de aprobación de tarifas aplicando un régimen tarifario transitorio durante el tiempo preciso para que se hiciera efectivo el cambio del sistema de gestión del servicio de abastecimiento de agua. La Administración Hidráulica, por aplicación de las Disposiciones Transitorias 1^a y 3^a venía obligada a aprobar las tarifas para el año 2018, actividad que deriva de sus propias competencias y no del contrato de concesión anulado. En consecuencia, la ACA estaba obligada a determinar las tarifas que tenían que pagar los usuarios por el servicio público de abastecimiento de agua en alta y, para ello, la Disposición Transitoria 3^a le imponía la aplicación de las tarifas que hubieran sido aprobadas en 2017, sin dejarle ningún margen de apreciación, por lo que durante este periodo transitorio la tarifa quedó aprobada por ley.

Cuestión distinta es lo que se tenga que considerar en la liquidación del contrato, pero eso no era objeto de este proceso.

2. Aguas continentales: exacciones por abastecimiento en baja

2.1. Exacciones por abastecimiento de agua en baja: aplicación

La **Sentencia de la Sala de lo Civil del TS de 7 de febrero de 2024** (JUR 2024, 47569) analiza un caso típico de impago de las tarifas a la empresa prestadora por parte de los usuarios. Aunque en la sentencia hay muchos más elementos, nos ha parecido relevante la fijación de doctrina sobre si el plazo de prescripción del pago de los recibos de agua es de 3 años desde el momento de ser exigible la obligación de pago de la cuota de servicio y mantenimiento de los contadores, o bien es de cinco. La recurrente interesaba que se considerase aplicable el plazo de tres años del art. 1967.4.^a CC y no el de cinco años del art.1966.3.^a CC aplicado por la Audiencia Provincial en la sentencia de instancia. La recurrente sostiene que es aplicable el plazo de tres años, previsto para la acción dirigida a exigir el cumplimiento de la obligación «de abonar a los posaderos la comida y habitación, y a los mercaderes el precio de los géneros vendidos a otros que no lo sean, o que siéndolo se dediquen a distinto tráfico». Considera que en el caso se trataría de un contrato de suministro afín a la compraventa a que se refiere el art. 1967.4.^a CC, en el que hay sucesivas entregas y obligaciones de pago, por lo que sería aplicable el plazo de tres años.

El motivo va a ser desestimado porque, al entender del Alto Tribunal, el precepto aplicable es el art. 1966.3.^a CC, conforme al cual: «Por el transcurso de cinco años prescriben las acciones para exigir el cumplimiento de las obligaciones siguientes: (...) La de cualesquiera otros pagos que deben hacerse por años o en plazos más breves». El supuesto –dice la sala– se acomoda mejor al art. 1966.3.^a CC, pues no se trata de prestaciones diferentes que vayan generando deudas, no estamos ante sucesivas entregas que generen sucesivas obligaciones de pago, sino ante la deuda que procede de un contrato necesario de puesta a disposición y mantenimiento durante el tiempo de vigencia de la póliza, pero que debe pagarse periódicamente

3. Aguas marítimas

3.1. Tasa por ocupación del dominio público portuario y tasa de actividad

Se admite el recurso de casación por el **Tribunal Supremo, Auto de 18 de abril de 2024** (JUR 2024, 124270), y se fija como objeto para la formación de jurisprudencia, respecto de la siguiente cuestión: *determinar si resulta de aplicación la doctrina sentada en la Sentencia de 25 de noviembre de 2020 –recurso de casación n.º 7016/2018 –, dictada en relación con la tasa de mercancía, a la tasa de actividad y a la tasa de ocupación giradas por una autoridad portuaria a un concesionario del dominio público portuario o si, por el contrario, estas tasas resultan exigibles en todo caso e incluso cuando la concesionaria hubiese construido, a su cargo, las instalaciones necesarias sobre el dominio público y hubiese soportado el coste de su mantenimiento.*

4. Dominio público local

4.1. Tasas por utilización del dominio público local en general

El **Tribunal Supremo, Auto de 12 de febrero de 2024** (JUR 2024, 55438), aprecia que existe interés casacional sobre la siguiente cuestión: *determinar si resulta compatible la exigencia por parte de un Ayuntamiento de una tasa por el ejercicio de la actividad en un mercado de abastos que gestiona la corporación no de forma directa, sino de manera indirecta, a través de un contrato de concesión administrativa cuyo titular es un concesionario privado, con la exigencia mensual como contraprestación a todos sus usuarios de una tarifa según el contrato de concesión administrativa vigente.*

Se pronuncia de nuevo el **Tribunal Supremo, sentencia de 7 de marzo de 2024** (JUR 2024, 87876), sobre la cuestión consistente en si las tasas cobradas por el Ayuntamiento de Madrid por servicios como la vigilancia, conservación o reparación prestados en relación con galerías municipales y que afectan a los usuarios de las mismas pueden o no resultar exentas, y resuelve reiterando la doctrina, por unidad de doctrina y seguridad jurídica, acudiendo a la fijada en la sentencia de 16 de marzo de 2022, comentada en REDA 220, por **tasas en galerías municipales**.

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

El **Tribunal Supremo**, en su **Sentencia de 9 de abril de 2024** (JUR 2024, 111854) reitera la doctrina fijada en su sentencia de 11 de octubre de 2022 – REDA 225 – sobre la compatibilidad de la tasa general y la tasa especial, art. 24.1.a) y 24.1.c) del TRLHL y a ella nos remitimos.

4.3. Tasas por utilización del dominio público local: transporte de electricidad y gas y su cuantificación

En el **Auto del Tribunal Supremo, de 3 de abril de 2024** (JUR 2024, 104314), se acuerda admitir recurso de casación, para la formación de jurisprudencia, consistente en *precisar si en los supuestos de aprovechamiento especial de bienes del dominio público, es lícito imponer un tipo de gravamen del 5% (CPA «coeficiente para determinar el precio de alquiler» del 0,05) sobre la base de la tasa que tomará, a su vez, como referencia, la utilidad que reporte el aprovechamiento referido al valor catastral del suelo y de las construcciones, utilidad a la que posteriormente se aplicará otro coeficiente corrector para determinar el grado de ocupación del suelo, el subsuelo o vuelo (CGO) que será del 1,0 para el suelo, del 0,60 en caso del subsuelo y del 0,80 en caso del vuelo, y, en su caso, determinar cuál debería ser el tipo de gravamen aplicable al aprovechamiento especial de bienes del dominio público que debería reflejar la ordenanza.*

La **Sentencia de 2 de febrero de 2024** (JUR 2024, 81481) del **TSJ de Castilla León, Valladolid**, declara la nulidad del precepto y anexo de tarifas de la Ordenanza Fiscal, que fija el tipo de gravamen en el 2,5% en función de la intensidad del uso para las líneas aéreas, que reduce a la mitad respecto de las tarifas reguladas con anterioridad pues el TSJ entiende que el ayuntamiento aplica elementos tributarios a una inexistente utilización privativa.

5. Impuesto sobre Bienes Inmuebles

5.1. Centros educativos: derecho de superficie

La **Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2023** (JUR 2024, 176999) tiene por objeto determinar si la exención prevista en el art. 62.1.a) del TRLHL para el IBI alcanza a la construcción de los inmuebles directamente afectos a alguno de los servicios previstos en ese precepto en los supuestos en los que la titularidad del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales se corresponda con un derecho de superficie, y si la respuesta fuera afirmativa, debe considerarse que la exención es aplicable a otros Estado de la Unión Europea, a la luz de la libertad de circulación de capitales prevista en el art. 63 del TFUE.

Para la resolución se acude a la sentencia de 14 de diciembre de 2023 – REDA 232 – dada la identidad de los argumentos expuestos por las partes, se reitera el criterio manifestado por exigencia de los principios de igualdad en aplicación de la ley y de seguridad jurídica, y conforme a la interpretación de los artículos 62.1.a) del TRLRHL y 53 TRLSRU se concluye que la exención prevista en el artículo 62.1.a) del TRLRHL alcanza también a la parte de la construcción de los inmuebles de los que el Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales sean propietarios temporales en virtud de un derecho de superficie, siempre que se encuentre el inmueble afecto a alguna de las actividades a las que se refiere el precepto, requisito objetivo que se cumple, pues su destino son los servicios educativos.

Y se reconoce la exención al Estado alemán, si bien el Tribunal no considera preciso entrar a valorar *la hipotética discriminación que se produciría si no se hubiera reconocido*.

5.2. Plazo de vigencia de convenio que establece subvención al importe del IBI

En el asunto del que conoce el **TSJ de Cataluña, Sentencia de 16 de febrero de 2024** (JUR 2024, 97822), se discute el plazo del convenio suscrito entre el contribuyente y el Ayuntamiento, atendiendo a lo previsto en la Disposición adicional octava, apartado primero de la LRJSP, por el que se establece una subvención al importe del IBI, y en consecuencia la extensión en el tiempo del beneficio fiscal. Las partes mantienen posiciones contrapuestas en cuanto a si el convenio, anterior a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, LRJSP, había previsto o no plazo de vigencia. La Sala considera que el convenio no estaba sujeto a plazo, por lo debe aplicarse el plazo de cuatro años desde la entrada en vigor de dicha Ley, lo que determina que la aplicación del beneficio sea con arreglo al plazo solicitado por el contribuyente.

6. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

6.1. Sujeto pasivo: solicitud de bonificación y plazo

El artículo 16 de la Ordenanza fiscal reguladora de del ICIO del Ayuntamiento de Madrid dispone que «*1. Carácter rogado. Para gozar de las bonificaciones, será necesario que se solicite por el sujeto pasivo, lo que deberá efectuarse en el plazo de dos meses desde la solicitud de la licencia o la presentación de la declaración responsable o comunicación previa. La solicitud se entenderá, en todo caso, realizada cuando el sujeto pasivo practique la autoliquidación del impuesto deduciéndose el importe de la bonificación.... 7. No procederá la concesión de bonificación alguna para aquellas construcciones, instalaciones u obras respecto de las que no se haya solicitado el beneficio fiscal en el plazo establecido en el apartado 1 de este artículo. No se concederán, tampoco, bonificaciones para aquellas construcciones, instalaciones u obras que en el momento de su realización no dispongan de la correspondiente licencia, declaración responsable o comunicación previa...*» Sobre esta base se denegó la solicitud de bonificación por haberse solicitado transcurrido el plazo de dos meses contados a partir de la resolución que declaraba la viabilidad urbanística de la obra, ya que el sujeto pasivo la presentó en el plazo de dos meses tras acordada la adjudicación y formalización del contrato. **EL TSJ de Madrid, Sentencia de 11 de diciembre de 2023** (JUR 2024, 6162) reconoce la legitimación del sustituto para solicitar la

bonificación, discutida por el Ayuntamiento, más aún cuando como el caso que ocupa, cuando se dictó la declaración de viabilidad urbanística no se había adjudicado la obra, por lo que la constructora no tuvo materialmente otra oportunidad de solicitar la bonificación tras la adjudicación de la obra, entendiendo por ello que la misma se presentó en plazo.

6.2. Bonificación por interés general

La **Sentencia del TSJ de Murcia, de 22 de febrero de 2024** (JUR 2024, 86192), atendiendo a las copiosas sentencias de diferentes Tribunales Superiores de Justicia que han conocido sobre el asunto, entiende que una vez regulada la bonificación a través de Ordenanza, la aplicación de la misma al caso concreto por el Ayuntamiento no supone el ejercicio de una potestad discrecional de ninguna clase; es una potestad de tipo o carácter reglado de modo que una vez el Ayuntamiento ha reconocido y regulado la bonificación en la correspondiente Ordenanza reguladora del Impuesto la declaración de interés o utilidad municipal si se dan los requisitos o presupuestos previstos en la Ordenanza, con la consecuente aplicación de la bonificación, resulta obligada para el Ayuntamiento.

En el caso concreto queda acreditado que la obra tiene por objeto la construcción del nuevo colegio que proporciona un mejor servicio de educación, *puesto que solo había un colegio en el municipio, con aulas prefabricadas y respecto de las que algunas de sus aulas estaban separadas entre sí por más de un kilómetro*. En consecuencia, la Sala considera ajustado y proporcionado fijar la bonificación en el 50%, porcentaje previsto de la bonificación .

7. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas

7.1. Dominio público local: tasa por aprovechamiento especial del dominio público

El **TSJ de Cataluña** vuelve a resolver recursos planteados con relación a la posible sujeción al ITPO del aprovechamiento especial del dominio público por plantearse si es equiparable a una concesión administrativa y en consecuencia quedara sujeto al impuesto estatal. La cuestión ya se resolvió en la sentencia de la misma Sala, de 20 de octubre de 2023 –comentada en el número anterior REDA 232– y ahora se vuelve a pronunciar en idéntico sentido con ocasión de la posible equiparación de la autorización para la instalación de una terraza de bar **Sentencia de 5 de diciembre de 2023** (JUR 2024, 5496), y por la instalación de cajeros automáticos en las fachadas de los inmuebles, accediendo a los mismos desde la vía pública, **Sentencia de 21 de diciembre de 2023** (JUR 2024, 51352). La Sala rechaza tal posibilidad de modo exhaustivo, recorriendo jurisprudencia de la Sala, de otros Tribunales Superiores de Justicia y del TS para revisar los elementos de una concesión administrativa de un simple aprovechamiento especial del dominio público.