

Tribunal Supremo (TS)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 7 de noviembre de 2019

[Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, número de recurso: 2675/2017, Ponente: Inés María Huerta Garicano\)](#)

Autora: Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili e Investigadora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)

Fuente: Roj: STS 3064/2019 - ECLI: ES:TS:2019:3064

Temas Clave: Aguas; Dominio Público Hidráulico; Deslinde; Potestades administrativas

Resumen:

Esta Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra la Sentencia núm. 128/17, de 15 de marzo, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, que, con estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Mendavia, anuló la resolución de la Confederación Hidrográfica del Ebro de 23 de diciembre de 2014 (confirmada en reposición por la de 19 de octubre de 2016), referida a una corta de arbolado por la que se autorizaba dicha corta en determinadas parcelas en el término municipal de Mendavia, pertenecientes al comunal de dicho Ayuntamiento, en cuanto a la consideración o declaración de demanialidad hidráulica, estimando que, al no estar debidamente constatada la naturaleza pública o privada de los terrenos litigiosos, es preciso acudir al deslinde administrativo como cuestión prejudicial civil y en su caso a la acción reivindicatoria correspondiente. En definitiva, la tesis de la sentencia recurrida es que, con motivo de una solicitud que autoriza una corta de arbolado, la Confederación Hidrográfica del Ebro no puede considerar que los terrenos en que va a realizarse pertenecen al dominio público hidráulico si el solicitante presenta documentos contrarios a la inclusión de esos terrenos en el dominio público hidráulico. En esos supuestos, precisaría la administración acudir al deslinde administrativo o al ejercicio de la acción reivindicatoria correspondiente.

El Abogado del Estado, separándose del criterio mantenido por la Sentencia de instancia, sostiene que no existe ningún precepto en norma alguna que exija, para que la Administración ejercite sus facultades sobre el dominio público hidráulico, que sea imprescindible que se encuentre deslindado si se le oponen títulos o inscripciones contrarios a la consideración de los terrenos como integrantes del dominio público hidráulico.

Planteado en estos términos el litigio, el Tribunal considera que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. La cuestión central que se plantea y que, para el Tribunal Supremo, presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es si, “cuestionada en un procedimiento la titularidad de los terrenos que la

Administración considera dominio público hidráulico, resulta preciso, para el ejercicio por la Administración de las potestades administrativas relativas a la utilización de dicho dominio público hidráulico y a la protección del mismo, proceder al deslinde del mismo, en los términos de los artículos 50 y siguientes de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas". Se trata, en definitiva, de determinar si las facultades de la Administración sobre el dominio público hidráulico podrían ejercitarse aun cuando el mismo no se encuentre deslindado.

El Tribunal Supremo estima el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra la mencionada Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra; casa y revoca dicha sentencia en el particular impugnado; y, en consecuencia, desestima el recurso contencioso-administrativo, confirmando la resolución de la Confederación Hidrográfica del Ebro de 23 de diciembre de 2016. Asimismo, fija el criterio interpretativo en torno a la cuestión de interés casacional suscitada.

Destacamos los siguientes extractos:

"(...) El objeto del presente recurso (idéntico al del recurso de casación 2492/17, estimado por nuestra sentencia nº 814/18 , y a otros cinco ya admitidos), consiste en determinar -a la vista de los artículos 4 , 6 y el Título V del Texto Refundido de la Ley de Aguas 1/2001, de 20 de julio , así como los artículos 4 , 6 a 9 y el capítulo II del Título II y el capítulo I del Título III del Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por Decreto 849/1986, de 11 de abril, y de la jurisprudencia de este Tribunal Supremo- sí, cuestionada en un procedimiento la titularidad de los terrenos que la Administración considera dominio público hidráulico, resulta preciso, para el ejercicio de las potestades administrativas relativas a la utilización de dicho dominio público hidráulico y a la protección del mismo, proceder a su deslinde, en los términos de los artículos 50 y siguientes de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (...)

Partiendo de que la resolución administrativa inicialmente impugnada no contenía declaración formal ni definitiva de demanialidad, sino que partía de la naturaleza demanial del terreno sobre la base de un informe del Área de Hidrología de la Confederación Hidrográfica del Ebro en el que se detallan los estudios técnicos realizados (cartográfico, hidrológico, hidráulico, histórico, geomorfológico y medioambiental) durante el proceso de elaboración de los mapas de peligrosidad, para la delimitación de los cauces del río, en la zona en la que se encuentran ubicadas las parcelas aquí concernidas, de posesión comunal por el Ayuntamiento (esto es lo que resulta de las Notas simples informativas emitidas por el Registro de Propiedad nº 1 de Estella, obrantes en el expediente, sin que el hecho de estar catastradas como pertenecientes al Ayuntamiento con la naturaleza de bien comunal, tenga otra virtualidad que la meramente tributaria), y, que conforme a la Ley Foral de Navarra 6/90 y Decreto Foral 280/90, gozan de la consideración de bienes de dominio público local.

Pero, su carácter comunal no puede desvirtuar su eventual naturaleza de dominio público hidráulico, establecida "ex lege" por el art. 2 del TRLA, ni afectar a las funciones que el art. 17 del mismo Texto atribuye al Estado, y, singularmente, a las facultades de control y administración que sobre dicho demanio -y para su protección- tienen, atribuidas, entre otras, los Organismos de Cuenca.

En todo caso, si la parte considera que la titularidad es discutible, siempre podrá acudir ante el orden jurisdicción competente en materia de determinación del derecho de propiedad.

Además, como decíamos en dicha sentencia nº 814/18: <<....., cabe señalar que el ejercicio de las potestades legalmente atribuidas para el ejercicio de la función de policía no está subordinado al previo deslinde administrativo. En primer lugar, porque se trata de bienes demaniales por definición legal, y es la concurrencia de las características previstas en la norma lo que comporta su titularidad pública y sujeción al régimen exorbitante que su carácter demanial comporta. En segundo lugar, porque las normas atributivas de la potestad de autorizar usos, tributaria, sancionadora y de recuperación posesoria no condicionan su ejercicio al previo deslinde administrativo de los terrenos del dominio público hidráulico. Algo que, por otra parte, las haría absolutamente inoperantes y vaciarla de contenido la función de policía y de administración y control del dominio público hidráulico que el artículo 23.1b) del TRLA atribuye a la Administración hidráulica>>.

Siguiendo con esta misma sentencia, en ella se transcribía parcialmente la de 16 de marzo de 2009, que declaraba <<...el expediente de deslinde es el cauce procedimental indicado para determinar el ámbito de los cauces de dominio público (artículo 95.1 del Texto refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y artículos 240 y siguientes del Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril). Ahora bien, sin perjuicio de que el procedimiento de deslinde puede también iniciarse a instancia de parte, debe tenerse presente que es en todo caso a la Administración del Estado a la que corresponde realizar esa delimitación del dominio público. Y siendo ello así, habiéndose presentado una solicitud de autorización de tala de árboles en la que la solicitante manifiesta expresamente que la corta no se realizará en terrenos de dominio público sino en la zona de policía, *la falta de un previo expediente de deslinde no puede justificar que la Administración deje sin resolver esa petición*. Primero, porque la tarea de delimitación del dominio público es ante todo una potestad de la Administración, y no puede hacerse recaer sobre el administrado la carga de instar el inicio del expediente de deslinde, o las consecuencias de no haberlo instado con anterioridad, cuando, como aquí sucede, ese administrado viene afirmando que la tala de árboles para la que solicita autorización no va a afectar al dominio y, por tanto, desde su perspectiva, el deslinde no sería necesario. En segundo lugar, porque, aun aceptando que los datos e informes obrantes en el expediente no resultaban concluyentes acerca del carácter demanial o no de los terrenos, la concreta solicitud presentada pudo y debió ser resuelta a partir de los datos disponibles..... *Con ese bagaje probatorio la Administración podría haber resuelto la concreta petición formulada, sin perjuicio de que en cualquier momento ulterior se iniciase, de oficio o a instancia de parte, el expediente de deslinde* >>.

Y, como en ella se decía, en relación con ésta de 2009, <<Una lectura detenida de la anterior resolución sirve para reforzar la tesis que venimos manteniendo, en cuanto se desprende de sus razonamientos que la Administración debe resolver sobre la solicitud de autorización de corta de árboles, con independencia de la existencia o no de un previo deslinde y con base en los datos obrantes en el expediente administrativo, sin perjuicio de que, con posterioridad pueda utilizar sus potestades para deslindar los terrenos, deslinde que, debemos recordar tiene carácter declarativo y no constitutivo>>.

Por último hemos de recordar, en línea con cuanto venimos razonando, nuestra sentencia de 25 de octubre de 2012: <<Ante todo es obligado recordar que la calificación de los bienes demaniales por naturaleza, como es el caso de los cauces de las corrientes naturales, se produce por ministerio de la ley (artículo 2.b del Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de Junio Texto Refundido de la Ley de Aguas). Ello comporta, en lo que aquí interesa, que los deslindes que se practiquen, en su caso, tienen carácter declarativo, al constatar las realidades geofísicas y geográficas previstas en la norma legal; y, paralelamente, que no es necesario practicar un previo deslinde para conceder autorizaciones o concesiones sobre los cauces o bienes de dominio público ni, en su caso, para imponer sanciones, autorizar el aprovechamiento de los cauces o de los bienes situados en ellos [ver sobre esto último nuestra 21 de enero del 2011 (casación 598/2008)]. Por tanto, la determinación de que se ha ocupado un cauce o la zona de servidumbre del curso natural del río no puede hacerse depender ni quedar confiado a un deslinde ni éste es condición para identificar los bienes que componen el dominio público hidráulico>>>” (FJ 1º).

Comentario de la autora:

En la Sentencia objeto de comentario, así como en otra de idéntica fecha y con la misma magistrada como ponente (Roj: STS 3063/2019 - ECLI: ES:TS:2019:3063, recurso de casación núm. 1489/2018), el Tribunal Supremo, sobre la base de los litigios analizados, fija como criterio interpretativo -en interpretación de los artículos 4 , 6 y los Títulos IV y V del Texto Refundido de la Ley de Aguas 1/2001, de 20 de julio , así como los artículos 4 , 6 a 9 y el capítulo II del Título II y el capítulo I del Título III del Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por Decreto 849/1986, de 11 de abril, y de la jurisprudencia citada en los recursos de casación interpuestos- que, cuestionada en un procedimiento la titularidad de los terrenos que la Administración considera dominio público hidráulico, no resulta preciso -para el ejercicio de las potestades administrativas relativas a la utilización y protección de dicho dominio público hidráulico- proceder a su deslinde previo, en los términos de los artículos 50 y siguientes de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. En consecuencia, el deslinde no es imprescindible para que la Administración pueda ejercitar sus facultades sobre el dominio público hidráulico.

Enlace web: [Sentencia STS 3064/2019 del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2019](#)