



BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ064373

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1390/2019, de 17 de octubre de 2019

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 5667/2017

SUMARIO:

Dominio público hidráulico. Deslinde. Potestades administrativas. Potestades de policía.

Analiza si cuestionada en un procedimiento la titularidad de los terrenos que la Administración considera dominio público hidráulico, la vista la Ley de Aguas 1/2001, así como su Reglamento, 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.

Constituyen el dominio público hidráulico, entre otros bienes y por lo que aquí interesa: «b) Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas. c) Los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos», siendo de dominio privado los cauces por los que ocasionalmente discurren aguas pluviales en tanto atraviesen, desde su origen, únicamente fincas de dominio particular.

El art. 95 prevé el apeo o deslinde para delimitar el dominio público hidráulico, potestad que corresponde a la Administración por el procedimiento reglamentariamente establecido. El deslinde aprobado declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento. La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar las inscripciones del Registro de la Propiedad contradictorias.

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

PRECEPTOS:

Ley 1/2001 (Texto Refundido de la Ley de Aguas), arts. 4 y 6.

PONENTE:

Doña Inés María Huerta Garicano.

Magistrados:

Don JOSE MANUEL SIEIRA MIGUEZ
Don RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE
Don OCTAVIO JUAN HERRERO PINA
Don INES MARIA HUERTA GARICANO
Don CESAR TOLOSA TRIBIÑO
Don FRANCISCO JAVIER BORREGO BORREGO

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta



Sentencia núm. 1.390/2019

Fecha de sentencia: 17/10/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5667/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 15/10/2019

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ines Huerta Garicano

Procedencia: T.S.J.NAVARRA SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 5667/2017

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ines Huerta Garicano

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1390/2019

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente

D. Rafael Fernandez Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D.^a. Ines Huerta Garicano

D. César Tolosa Tribiño

D. Francisco Javier Borrego Borrego

En Madrid, a 17 de octubre de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 5667/2017, interpuesto, en la representación que legalmente ostenta, por el Sr. ABOGADO DEL ESTADO, contra la sentencia nº 255/17, de 8 de junio, de la Sección Primera de Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Navarra, por la que, con estimación del



P.O. 269/16, anuló la resolución de la Confederación Hidrográfica del Ebro de 22 de diciembre de 2014 (confirmada en reposición por la de 25 de julio de 2016), <<en lo concerniente a la declaración de demanialidad hidráulica>>.

Ha comparecido, como parte recurrida, el Ayuntamiento de Marcilla, representado por la procuradora Dña. Nuria Feliú Suárez.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª Ines Huerta Garicano.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. *Antecedentes administrativos:*

1) El Ayuntamiento de Marcilla, en escrito presentado el 23 de octubre de 2013, solicitó autorización <<para proceder a la corta de chopera productiva, turno 12 años, destinada a explotación maderera en el paraje Soto Ramal (Marcilla), en el cauce derecho del río Aragón, referencia catastral polígono NUM000, parcela NUM001, de 1,9 has., que afirma ser de propiedad comunal >>.

2) Tramitado el oportuno expediente, con publicación de la solicitud, informe de la Policía de Cauces, trámite de información pública, trámite de audiencia al peticionario, concluyó con la antedatada resolución de la Confederación Hidrográfica del Ebro de 22 de diciembre de 2014 (confirmada en reposición por la de 25 de julio de 2016), por la que se procede a <<LEGALIZAR, a los efectos de la protección del dominio público hidráulico y del régimen de las corrientes, la PLANTACIÓN DE ARBOLADO realizada por el AYUNTAMIENTO DE MARCILLA en DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO, así como AUTORIZAR su CORTA, de acuerdo con la documentación aportada por el peticionario y que obra en el expediente>>. La autorización queda condicionada al cumplimiento de las condiciones generales habituales que sean de aplicación y las particulares que se establecen.

Segundo. *La sentencia recurrida:*

La sentencia (idéntica a otras muchas dictadas por la misma Sala, algunas de las cuales identifica), con cita y transcripción parcial de las sentencias de este Tribunal Supremo de 4 de julio de 1996 y 16 de marzo de 2009, concluye estimando el recurso, anulando las resoluciones recurridas por no ser conforme a Derecho <<en lo concerniente a la declaración de demanialidad hidráulica>>.

Tercero. *Preparación del recurso de casación:*

El Sr. Abogado del Estado, presentó escrito de preparación de recurso de casación -cumpliendo los requisitos previstos en el art. 89.2 LJCA- porque la sentencia entiende que, con motivo de una solicitud que autorice 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 (en adelante, DPH) desde el momento en que el solicitante presente documentos contrarios a la inclusión de esos terrenos en el DPH. En esos supuestos, la Administración precisa acudir al deslinde administrativo o al ejercicio de la acción reivindicatoria correspondiente.

El escrito de preparación del recurso pone de manifiesto que la sentencia no invoca norma alguna en apoyo de su tesis por cuanto no existe ningún precepto que exija, cuando la Administración ejercita sus facultades sobre el DPH, que ese DPH se encuentre deslindado si se le oponen títulos o inscripciones contrarios a la consideración de los terrenos como formando parte del DPH.

En consecuencia, la infracción de las normas lo ha sido por inaplicación de aquéllas que permiten el ejercicio por la Administración de sus facultades sobre el DPH, aun cuando el mismo no se encuentre deslindado. Valgan por todos los arts. 4º, 6º y título V (de la protección del DPH y de la calidad de las aguas) del TRLA aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. En el mismo sentido, los arts. 4º, 6º a 9º, inclusive, y el capítulo II del título II (de la utilización del dominio público hidráulico) y el capítulo I del título III (de la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas) del Reglamento de Dominio Público Hidráulico aprobado por Decreto 849/1986, de 11 de abril.

En cuanto a la jurisprudencia aplicada por la sentencia recurrida, la misma se considera infringida por su inadecuada aplicación al caso (SSTS de 4 de julio de 1996 y de 16 de marzo de 2009).



Finalmente, se considera infringida por inaplicación la jurisprudencia de directa aplicación al caso que fue invocada y parcialmente transcrita en la contestación a la demanda y sobre la que la sentencia ha guardado silencio y que se concreta en las SSTS de 21 de enero de 2011, recurso núm. 598/2008, y de 25 de octubre de 2012, casación núm.: 2.307/2010.

Por auto de 24 de octubre de 2017, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra tuvo por preparado el recurso, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo, ante la que se han personado en forma y plazo recurrente y recurrida.

Cuarto. Admisión del recurso:

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo dictó auto el 22 de noviembre de 2018, que acordó (con estimación del incidente de nulidad de la providencia de inadmisión de 7 de mayo de 2018, promovido por la Abogacía del Estado, que se deja sin efecto):

1º) Admitir a trámite el presente recurso de casación nº 5667/2017, preparado por el Sr. Abogado del Estado contra la sentencia -nº 255/17, de 8 de junio- de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, estimatoria parcial del P.O. 269/2016, en el particular que declara la demanialidad hidrológica de los terrenos a que se refiere.

2º) Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si "cuestionada en un procedimiento la titularidad de los terrenos que la Administración considera dominio público hidráulico, 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 resulta preciso 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"

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación "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", sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado (art. 90.4 LJCA).

En el último párrafo de su F.D. Cuarto, se informaba dada <<la concordancia apuntada entre la cuestión planteada en este recurso y la resuelta en la tan citada sentencia nº 814/18, de 18 de mayo (casación 2492/16), la Sala estima pertinente informar a la parte recurrente que, de cara a la tramitación ulterior del recurso, considerará suficiente que en el escrito de interposición manifieste si su pretensión casacional coincide, en efecto, con la que resultó estimada en la sentencia referida, o si, por el contrario, presenta alguna peculiaridad>>

Quinto. Interposición del recurso:

Abierto el trámite, el Sr. Abogado del Estado, presentó escrito de interposición, en el que, <<De acuerdo con el requerimiento de la Sala.....en efecto nuestra pretensión casacional coincide con la que resultó estimada en la sentencia nº814/18, de 21 de mayo (casación 2492/17)>>.

Sexto. Oposición y Señalamiento

La parte recurrida presentó escrito en el que entendía que <<no hay razón para que la Sala dicte una Sentencia de signo diferente del recogido en la Sentencia referenciada, Sentencia nº 814/18, de 21 de mayo (Recurso de Casación 2492/17)>>.

Conclusas las actuaciones y no habiéndose solicitado la celebración de vista, sin que la Sala la considerase necesaria, se señaló, para deliberación, votación y fallo, la audiencia del día 15 de octubre de 2019, que tuvo lugar.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Objeto del recurso:

El objeto del presente recurso (idéntico -además de al recurso de casación 2492/17, estimado por nuestra sentencia nº 814/18- a los Rº 1489/18 (estimado en sentencia 1274/19, de 30 de septiembre); 2675/17 (estimado también en sentencia 1273/19, de la misma fecha; y, 1321/18), 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.

Y la respuesta no puede ser distinta. Partiendo de nuestra precitada sentencia nº 814/18, de 21 de mayo, con arreglo al art. 2 del TRLA de 2001, constituyen el dominio público hidráulico (DPH), entre otros bienes y por lo que aquí interesa: <<b) Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas. c) Los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos>>, siendo de dominio privado <<los cauces por los que ocasionalmente discurran aguas pluviales en tanto atraviesen, desde su origen, únicamente fincas de dominio particular>> (art. 5 del mismo Texto). Luego el dominio público hidráulico viene determinado legalmente.

Su art. 95 prevé el apeo o deslinde para delimitar el dominio público hidráulico, potestad que corresponde a la Administración por el procedimiento reglamentariamente establecido, añadiendo que el <<deslinde aprobado declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento>>, y, el párrafo tercero dispone que <<la resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar las inscripciones del Registro de la Propiedad contradictorias con el mismo, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, siempre que haya intervenido en el expediente el titular registral, conforme a la legislación hipotecaria. Dicha resolución será título suficiente, asimismo, para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público cuando lo estime conveniente. En todo caso los titulares de los derechos inscritos afectados podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial>>.

Las resoluciones administrativas inicialmente impugnadas no contenían declaración formal ni definitiva de demanialidad, sino que partían 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 encuentra ubicada la parcela aquí concernida, de posesión comunal por el Ayuntamiento (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 jurisdiccional competente en materia de determinación del derecho de propiedad.

Además, como decíamos en dicha sentencia nº 814/18, reiterado en las posteriores: <<....., 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 y las posteriores, en ellas 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, la sentencia de esta Sala Tercera 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>>.

Segundo. Respuesta a la cuestión interpretativa planteada por el auto de admisión:

Sobre la base de cuanto ha quedado expuesto, la respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión, ha de ser respondida -en iguales términos que en nuestra sentencia 814/18 y las que la siguieron, más arriba antedatadas- en el sentido de que el deslinde no es imprescindible para que la Administración pueda ejercitar sus facultades sobre el DPH.

Tercero. Resolución de las cuestiones que el recurso de casación suscita y pronunciamiento sobre costas:

1.- Con arreglo a la interpretación que acaba de hacerse, procede la estimación del recurso de casación.

2.- Y, conforme a lo dispuesto en el art. 93.4 LJCA, no se efectúa pronunciamiento respecto de las costas causadas en casación.



FALLO

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

Primero.

Fijar como criterio -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 la jurisprudencia citada- 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 .

Segundo.

Estimar el recurso de casación número 5667/2017, interpuesto, por el Sr. Abogado del Estado contra la sentencia nº 255/17, de 8 de junio de 2017, de la Sección Primera de Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Navarra, que, con estimación del P.O. 269/16, anuló <<en cuanto a la declaración de demanialidad>>, la resolución de la Confederación Hidrográfica del Ebro (allí recurrida) de 22 de diciembre de 2014 (confirmada en reposición por la de 25 de julio de 2016), y, casar y revocar dicha sentencia en el particular impugnado. En consecuencia, desestimar el P.O. 269/16, confirmando las precitadas resoluciones de la Confederación Hidrográfica del Ebro. Sin costas.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Jose Manuel Sieira Miguez D. Rafael Fernandez Valverde D. Octavio Juan Herrero Pina

Dª Ines Huerta Garicano D. César Tolosa Tribiño D. Francisco Javier Borrego Borrego

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por la Excm. Sra. Magistrada Ponente Dña. Ines Huerta Garicano, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.