
La doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo en el ámbito local*

José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat
Magistrado del Tribunal Supremo

- 1. Introducción: La potencial incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo en materia de régimen local**
- 2. Directrices jurisprudenciales relativas a los entes locales**
 - 2.1. Recurso contencioso-administrativo: Los tribunales contencioso-administrativos deben respetar el derecho a un proceso debido con todas las garantías en los procedimientos que afectan a los entes locales [STS de 5 de julio de 2013 (RC 2214/2010) y de 29 de octubre de 2013 (RC 6382/2010)]
 - 2.2. Delimitación territorial de términos municipales
 - 2.2.1. El procedimiento de deslinde es eminentemente administrativo, por lo que no inciden los procesos civiles que resuelven acciones reivindicatorias de dominio [STS de 9 de diciembre de 2013 (RC 4832/2010)]
 - 2.2.2. Inalterabilidad de los términos municipales cuando los ayuntamientos están conformes con los límites existentes [STS de 14 de marzo de 2014 (RC 1694/2012)]
 - 2.3. Urbanismo: El planificador urbanístico está obligado a respetar la legislación sectorial en materia de protección de patrimonio histórico-artístico [STS de 5 de noviembre de 2013 (RC 4673/2010)]
 - 2.4. Medio ambiente
 - 2.4.1. El Consejo de Ministros goza de un amplio margen de apreciación en la designación de un determinado municipio para albergar un Almacén de combustible nuclear [STS de 4 de noviembre de 2013 (RCA 282/2012)]
 - 2.4.2. La aprobación de un plan urbanístico no puede considerarse un proyecto de obras a los efectos de aplicación de la Directiva 85/337/CEE, de impacto ambiental [STS de 26 de julio de 2013 (RC 593/2010)]
 - 2.4.3. El Consejo de Ministros debe ponderar equilibradamente los intereses económicos y medioambientales concurrentes en relación con la autorización de permisos de investigación de hidrocarburos [STS de 25 de junio de 2014 (RCA 353/2012)]
 - 2.5. Derecho subvencional: Los Gobiernos locales tienen la responsabilidad de cumplir los compromisos contenidos en el acuerdo de otorgamiento de subvenciones [STS de 20 de enero de 2014 (RC 1621/2011)]
- 3. Epílogo: El compromiso del Gobierno local con el reforzamiento y desarrollo de la cláusula constitucional del Estado social**
- 4. Notas bibliográficas**

Resumen

La reforma legislativa del régimen local tendrá una repercusión limitada en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo formulada respecto de las instituciones locales, por cuanto la Constitución blindada las características esenciales que hacen reconocible el gobierno local, aunque pueda suponer un incremento de la conflictividad interadministrativa.

Palabras clave: *gobierno local; principio democrático; Estado social; principio de sostenibilidad económico-financiera de las corporaciones locales.*

Artículo recibido el 21/07/2014; aceptado el 10/10/2014.

* Ponencia presentada en el séptimo seminario del *Ciclo de seminarios de actualización jurídica local Josep Maria Esquerda 2014*, organizado desde la Diputación de Barcelona en colaboración con la Escuela de Administración Pública de Cataluña, y celebrado en Barcelona, el 11 de julio de 2014.

The case-law of the Spanish Supreme Court on local law

Abstract

The legislative reform of the local legal system will have a limited repercussion on the case-law of the Spanish Supreme Court on local law. This is because the Constitution entrenches the essential features that make recognizable the local government, although this entrenchment may entail more interadministrative conflicts.

Keywords: local government; democratic principle; Social State; economic-financial sustainability of local governments.

1. Introducción: La potencial incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo en materia de régimen local

La crisis financiera internacional, que ha desembocado en una crisis económica y fiscal, particularmente sentida en España, ha afectado de forma significativa a la estructura funcional del Estado.

En este sentido, el profesor Esteve Pardo ha puesto de relieve que la crisis económica ha originado un repliegue del Estado, en la medida en que se produce un flujo de actividades y funciones de la órbita estatal al sector privado, que se apropia de la gestión de servicios de carácter prestacional que hasta ese momento eran de responsabilidad de las Administraciones Públicas.

La crisis económica también ha propiciado una degradación del principio democrático, que constituye una característica estructural identificadora del Estado moderno, en cuanto se produce un proceso de recentralización, que tiene como resultado el apoderamiento de instituciones no representativas para que ejecuten funciones públicas y el desapoderamiento de responsabilidades públicas de instituciones representativas, como advierte el profesor Agustín José Menéndez.

Las políticas de reforma de las Administraciones Públicas que se emprenden tras el surgimiento de la crisis, están dominadas por su sometimiento al dogma de "contención y reducción del gasto público", de tal forma que la pretensión de racionalizar y hacer más eficiente el sector público, para que cumpla adecuadamente sus fines constitucionales, se vincula de modo inexcusable al objetivo de garantizar la sostenibilidad económica y financiera de los entes públicos.

El modelo constitucional de gobierno local ha perdido densidad normativa, porque el desarrollo legislativo de las disposiciones constitucionales que definen la posición institucional de ayuntamientos y diputaciones se supedita al nuevo paradigma de equilibrio fiscal, que incide en la reformulación de la Administración local.

El principio de estabilidad presupuestaria, sancionado en el artículo 134 de la Constitución, ha sido el vector determinante del proceso de reformas institucionales emprendidas por el legislativo, que ha motivado la revisión del régimen jurídico-político local.

El profesor Rafael Jiménez Asensio ya había advertido de la necesidad de que la reforma de los Gobiernos locales, propiciada por la crisis económica, preservara la calidad institucional de la Administración local, dotándola de una organización más profesional, flexible, eficiente e innovadora, que fuese capaz, reformando su financiación, de satisfacer las necesidades vinculadas al desarrollo del Estado social.

Los ayuntamientos y diputaciones son ante todo, por designio de la Constitución, un elemento estructural de la organización democrática de nuestra convivencia, que debe disponer de un ámbito competencial equilibrado, consecuente con su posición institucional, como se afirmaba en el Preámbulo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por ello, en una intervención anterior en este *Seminario de actualización jurídica local*, ya había señalado que la racionalización de la estructura institucional y administrativa de los entes locales debía responder al desafío de asegurar la eficacia de la Administración local, pero también debía fundarse en el respeto a los paradigmas constitucionales sobre el Gobierno local, que determinan que deben ejercer aquellas competencias que resulten imprescindibles para tutelar los inte-

reses de los ciudadanos y ciudadanas que integran la colectividad local.

En este sentido, considero que la reforma de la Administración local no puede dissociarse o desvincularse de los destinatarios de la acción pública local, que tienen reconocido un estatuto de derechos económicos, sociales y culturales, que obliga a los Gobiernos locales a promover su desarrollo efectivo mediante la prestación de aquellos servicios públicos que sean necesarios para satisfacer las aspiraciones de una vida colectiva integradora y sin exclusiones. La Constitución de 1978 –fundada en el principio de descentralización política y administrativa del poder público– ha establecido un diseño de los entes locales no abiertamente elástico o flexible, sino cimentado y asentado en la garantía del principio de autonomía local, que no puede degradarse por el legislador, reduciendo indiscriminadamente las atribuciones competenciales o el ámbito de actuación derivado de su configuración como Administración más cercana a los ciudadanos.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, descansa en dos pilares básicos: Incrementar el control económico-financiero de las corporaciones locales, con la finalidad de cumplir con las previsiones de reducción del déficit público y, en consecuencia, asegurar el principio de estabilidad presupuestaria; y delimitar las competencias municipales con el objeto de evitar duplicidades con otras Administraciones Públicas, bajo el paradigma de “una Administración una competencia”.

El profesor Luciano Parejo Alfonso ha formulado algunas reflexiones críticas sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, en el modelo de autogobierno municipal, destacando que el legislador propicia una dilución sustancial del principio de autonomía local, en cuanto persigue una recentralización económico-financiera de la Administración local, que se proyecta y extiende de forma directa en los ámbitos institucional, organizativo y funcional de gestión de los servicios municipales.

Este cambio ordinamental del régimen jurídico de la Administración local, propiciado por la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, tendrá repercusión en la doctrina jurisprudencial que el Tribunal Supremo formule respecto de la interpretación del Derecho local, pero considero que, más que provocar un debilitamiento de las bases institucionales en que se asienta y sustenta dicha doctrina, el impacto se limitará al reconocimiento de los nuevos paradigmas de equili-

brio presupuestario y de sostenibilidad económica y financiera de los entes locales.

Este juicio relativizador de la incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre régimen local, lo sustento, esencialmente, en la idea de que el fundamento del principio de autonomía local reside en la Constitución, que determina, en sus artículos 137, 140, 141 y 142, los rasgos constitucionales del autogobierno local, que son indisponibles por el legislador y que, por su carácter vinculante, son determinantes de la acción fiscalizadora de los tribunales de justicia y del Tribunal Constitucional.

Los juzgados y tribunales territoriales contencioso-administrativos, y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, deberán buscar una interpretación de las disposiciones de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que sea acorde con los postulados constitucionales que hacen reconocible el autogobierno local en su dimensión política, institucional, social y fiscal, de modo que, en el supuesto de que no logren armonizar el texto legislativo con la Constitución, deberán plantear cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 163 de la *Lex Fundamental*.

Debe significarse, además, que la Carta Europea de Autonomía Local, que, como tratado internacional suscrito por España, tiene un valor prevalente en la interpretación del Derecho interno de régimen local, determina que los tribunales contencioso-administrativos deban realizar un escrutinio constante y sostenido sobre la compatibilidad de las disposiciones de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, con los principios rectores de la autonomía local consagrados en dicho instrumento.

El poder de resistencia de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, que acoge una concepción expansiva del principio de autonomía local, por su sustrato y arraigo constitucional, y por su fundamento democrático, acorde con los valores inherentes al Estado social y democrático de Derecho, reside, también, en su alineación con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha mostrado tradicionalmente respeto a la formulación constitucional del autogobierno local (SSTC 103/2013, de 25 de abril;

143/2013, de 11 de julio, y 161/2013, de 26 de septiembre).

2. Directrices jurisprudenciales relativas a los entes locales

2.1. Recurso contencioso-administrativo: Los tribunales contencioso-administrativos deben respetar el derecho a un proceso debido con todas las garantías en los procedimientos que afectan a los entes locales [SSTS de 5 de julio de 2013 (RC 2214/2010) y de 29 de octubre de 2013 (RC 6382/2010)]

El control jurisdiccional efectivo de la actividad de ayuntamientos y diputaciones por los tribunales de justicia contencioso-administrativos, constituye un elemento central del encaje y articulación del poder local en el Estado de Derecho, que contribuye decisivamente a la gobernanza de los entes locales, dotándoles de legitimidad, en cuanto, a través del proceso contencioso-administrativo, los ciudadanos pueden entablar acciones en defensa de sus derechos e intereses legítimos frente a las actuaciones de la Administración que estimen contrarias al principio de legalidad.

Las reglas procesales que determinan el desarrollo de los recursos contencioso-administrativos en que son parte los entes locales han permanecido invariables, al no haber procedido la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, a modificar ninguna de las disposiciones de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La regulación procesal del contencioso-administrativo local ha quedado al margen de la revisión del régimen local, y, por ello, subsiste sin variación la doctrina jurisprudencial de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto del alcance del derecho a un proceso debido con todas las garantías, reconocido en el artículo 24 de la Constitución, para no causar indefensión a las corporaciones locales o diputaciones u otros entes locales personados como parte demandante o parte demandada en un recurso contencioso-administrativo.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2013 (RC 2214/2010) revoca la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de

Justicia de Galicia, al estimar que la falta de emplazamiento del Ayuntamiento de Valga en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Pastoriza contra la resolución de la Consejería de Innovación, Industria y Comercio de la Xunta de Galicia de 11 de julio de 2007, por la que se publicó la relación de solicitudes de autorización para la instalación de parques eólicos singulares, constituye una violación de la garantía procesal contenida en el artículo 49 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que obliga a reponer las actuaciones procesales al momento en que se subsane la irregularidad procesal señalada, al haberse demostrado que se ha producido indefensión a la referida corporación local, al privarle del derecho a defender sus intereses legítimos en el proceso judicial.

La decisión del Tribunal Supremo se fundamenta en las siguientes consideraciones jurídicas:

“[...] En el presente caso, la Corporación recurrente, presentó la solicitud de autorización de instalación de parques eólicos singulares al amparo de la Orden de la Consellería de Innovación e Industria de la Xunta de Galicia de 17 de diciembre de 2004 y figuraba en la relación de las solicitudes admitidas a trámite por resolución de dicha Consejería de 11 de julio de 2007. Y también es cierto que el citado Ayuntamiento de Valga era conocido y se encontraba perfectamente identificado al constar nominalmente entre los Concellos de la provincia de Pontevedra que habían presentado la solicitud de autorización.

“En fin, procede acoger el motivo, pues, al igual que en nuestra Sentencia de 27 de febrero de 2013, no cabe duda de que, en tanto que incluido en la relación de solicitantes admitidos, procedía el emplazamiento del Ayuntamiento de conformidad con lo estipulado en el artículo 49.1 de la Ley jurisdiccional; y tampoco cabe duda de que en tal condición tenía interés en el mantenimiento de la resolución que fue anulada por la Sentencia recurrida. En consecuencia, puede legítimamente alegar que ha visto perjudicados sus intereses al ordenarse la retroacción del procedimiento administrativo al momento inmediatamente anterior a la constitución de la comisión de valoración de las solicitudes de autorización para la instalación de parques eólicos singulares. La tramitación del recurso sin que haya podido intervenir en defensa de la legalidad de la resolución de la Xunta de Galicia de 11 de julio de 2007 y de sus propios intereses, en la medida en que su solicitud estaba ya admitida, le ha causado, por tan-

to, una evidente indefensión que sólo puede ser reparada mediante la repetición del juicio de instancia.

“[...] Como es sabido, el emplazamiento de los interesados en el proceso contencioso-administrativo constituye trámite esencial para una correcta formación de la relación jurídico procesal. El emplazamiento que, como regla general, debe ser directa y personalmente cuando sean conocidos o identificables a partir de los datos que figuren en el escrito de interposición del recurso, en el expediente administrativo o en la demanda, constituyendo la falta de ese emplazamiento personal obligado un quebrantamiento de las formas y garantías esenciales del proceso, además de una vulneración del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva sin indefensión que garantiza el art. 24.1 CE”.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2013 (RC 6382/2010) casa la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, al entender injustificada la declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Illana contra la resolución de la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Castilla-La Mancha, de 28 de marzo de 2007, por la que se aprobaba el estudio informativo de la vía de alta capacidad para la conexión de Guadalajara con la A-3 y con la autovía de Castilla-La Mancha, ya que se había causado indefensión al referido ente local, al considerar que el recurso judicial se presentó sin aportar el informe previo del secretario de la corporación local, exigido por el artículo 54.3 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, en cuanto no se le había dado ocasión de subsanar este defecto procesal.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo alumbra el principio de buena fe procesal, que debe regir la conducta procesal de las partes y que vincula también al Tribunal, de modo que ante una alegación de la defensa letrada del Ayuntamiento recurrente en la instancia sobre la objeción de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de aportación del informe del secretario municipal, de la que cabía inferir que dicho funcionario había emitido tácitamente el referido informe, la Sala de instancia debió valorar si se cumplió o no dicho requisito procesal, y, en su caso, ofrecer un trámite de subsanación, pero no podía ya rechazar el recurso contencio-

so-administrativo, en la medida en que se causa indefensión al Ayuntamiento promotor de la acción judicial.

En la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que analizamos, se consigna como argumento de autoridad la doctrina fijada en la precedente sentencia de 5 de noviembre de 2008 (RC 4785/2005), donde se había hecho una interpretación sistemática de los artículos 45.3 y 138.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en los siguientes términos:

“[...] El artículo 45.3 de la Ley de la Jurisdicción impone al Juzgado o Sala el deber de examinar de oficio la validez de la comparecencia tan pronto como se haya presentado el escrito de interposición. Y le impone, como lógica consecuencia, que requiera la subsanación del requisito de validez que estime no cumplimentado y que ordene el archivo de las actuaciones si la subsanación no se lleva a efecto.

“Ahora bien, el alcance y significado de ese precepto se detiene ahí. De él no cabe derivar como efecto jurídico uno de presunción de validez de la comparecencia cuando el Juzgado o la Sala no hacen aquel requerimiento, pues no es eso lo que dice el precepto ni es eso lo que se deduce de su tenor literal o de su espíritu o finalidad. Ni cabe derivar uno según el cual la invalidez sólo pudiera ser apreciada tras un acto en contrario del propio Juzgado o Sala que sí requiriera de subsanación.

“La razón de ser del precepto es abrir lo antes posible un cauce que evite la inutilidad de un proceso iniciado sin los requisitos que son ya precisos en ese mismo momento. No otra. Fracasada por la razón que sea esa aspiración de la norma, queda abierto con toda amplitud el debate contradictorio que las partes deseen entablar, al que el Juez o Tribunal habrá de dar respuesta en los términos en que se entable, evitando, eso sí, toda situación de indefensión.

“Y es aquí, para un momento posterior de aquel inicial del proceso, donde entran en juego las normas del artículo 138 de la Ley de la Jurisdicción, comprendido en un Título de la Ley, el VI, que contiene las disposiciones comunes a sus Títulos IV y V, y por tanto las que son aplicables también al procedimiento contencioso-administrativo y a su fase de interposición que regula precisamente el Título IV.

“[...] Son así las normas de ese artículo 138, más la del artículo 24.1 de la Constitución en el particular en

que proscribire toda situación de indefensión, las que rigen la cuestión que finalmente hemos de decidir, cual es si la Sala de instancia podía, sin previo requerimiento de subsanación, apreciar la causa de inadmisibilidad que en efecto concurría.

“En suma y en definitiva: no era obligado, a diferencia de lo que se sostiene en el tercero de los motivos de casación, y pese a las sentencias de este Tribunal Supremo que se citan en el cuarto, que la Sala de instancia requiriera de subsanación antes de dictar sentencia. Ni es a la actuación de dicha Sala a la que cabe imputar situación alguna de indefensión.” (fundamentos de derecho sexto y séptimo)“.

2.2. Delimitación territorial de términos municipales

2.2.1. El procedimiento de deslinde es eminentemente administrativo, por lo que no inciden los procesos civiles que resuelven acciones reivindicatorias de dominio [STS de 9 de diciembre de 2013 (RC 4832/2010)]

La sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2013 (RC 4832/2010) aborda la delimitación de los términos municipales de Fígols i Alinyà y Odén, decretada por resolución del Consejo de Gobernación y Administraciones Públicas de la Generalidad de Cataluña de 9 de febrero de 2007, que se había fundamentado en el pronunciamiento del Juzgado de Primera Instancia de Solsona, que había resuelto un proceso civil en que se ejercitaba una acción reivindicatoria de dominio de determinados terrenos, promovida por unos vecinos contra el Ayuntamiento de Odén.

La sentencia del Tribunal Supremo, que revoca la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, considera que se ha infringido la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo formulada respecto de los criterios aplicables en el deslinde de términos municipales.

El Tribunal Supremo acoge la doctrina sentada respecto del significado del territorio como un elemento estructural del municipio, sobre el que el Ayuntamiento ejerce sus potestades y competencias, cuya delimitación tiene un carácter erróneamente administrativo, que no está condicionado por declaraciones judiciales

del orden jurisdiccional civil, relativas a la propiedad de los terrenos afectados.

El Tribunal Supremo, consciente de que la interpretación del Derecho Público de Cataluña, en materia de régimen local, corresponde al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, excepciona en este supuesto su falta de competencia, a tenor de lo dispuesto en el artículo 86.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al advertir que en la legislación de la Comunidad Autónoma de Cataluña no se establece ningún criterio sustantivo sobre el deslinde de términos municipales, por lo que necesariamente cabe atender a las directrices jurisprudenciales formuladas respecto de los deslindes de municipios del Alto Tribunal:

“[...] La circunstancia de que las normas reguladoras del régimen jurídico de las entidades locales aplicables en la Comunidad Autónoma de Cataluña no prevean criterios de orden sustantivo o material para la realización de las operaciones de delimitación de términos municipales, tal como advierte la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña en su Dictamen de 30 de noviembre de 2006, en referencia al artículo 25 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, no determina que el Consejero de Gobernación y Administraciones Públicas de esa Comunidad pueda desconocer las directrices jurisprudenciales que informan los deslindes jurisdiccionales entre términos municipales“.

2.2.2. Inalterabilidad de los términos municipales cuando los ayuntamientos están conformes con los límites existentes [STS de 14 de marzo de 2014 (RC 1694/2012)]

La sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2014 (RC 1694/2012) resuelve un original supuesto de deslinde de términos municipales, en cuanto los terrenos controvertidos habían sido ganados al mar, de modo que no había documentos previos acreditativos de la realización de actos de jurisdicción por parte de los ayuntamientos litigantes.

El Tribunal Supremo desestima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Carreño contra una sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, que había desestimado el recurso contencioso-administrativo formulado por dicha corporación lo-

cal contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, de 21 de octubre de 2009, por el que se aprobaba el deslinde de los términos municipales de Carreño y Gijón, en el ámbito de los terrenos ganados al mar en la desembocadura del río Aboño, en cuanto no resultaban aplicables las disposiciones reglamentarias que contemplaban la revisión de deslindes realizados con la conformidad de los ayuntamientos afectados.

La Sala de instancia había sostenido que el artículo 19 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades locales no era aplicable en el supuesto enjuiciado, lo que es objeto de confirmación por el Tribunal Supremo:

“En consecuencia, y sin desconocer que los terrenos ganados al mar suscitan a menudo discrepancias para fijar los límites de los correspondientes términos municipales, de lo que dejamos constancia en la STS de 21 de febrero de 2002 (recurso de casación nº 7809/1997), debemos concluir que la sentencia no infringe el citado artículo 19 cuando, en el fundamento de derecho tercero, señala que esa disposición reglamentaria se refiere a la revisión de deslindes de conformidad, que no es el caso”.

El Tribunal Supremo descarta que la Sala de instancia haya incurrido en arbitrariedad en la valoración de la prueba, al apreciar que el deslinde de los términos ganados al mar se ha resuelto de forma equilibrada, atendiendo a criterios técnicos que se reflejan en los informes emitidos por el Instituto Geográfico Nacional y el Centro de Cartografía:

“[...] No podemos revisar y alterar la valoración de la prueba realizada por el Tribunal ‘a quo’, pues sabido es que tal operación jurídica queda extramuros del recurso de casación, atendida la naturaleza extraordinaria del citado recurso. Salvedad hecha, claro está, de los casos en que la Sala de instancia haya incurrido en arbitrariedad o se hayan vulnerado las normas sobre la apreciación de la prueba en los contados casos en que esta no es libre sino tasada. Esta excepción no se da respecto de la prueba pericial, cuya valoración parece discutir la parte recurrente, pues está sometida a la libre apreciación del juzgador según las reglas de la sana crítica, conforme al artículo 348 de la indicada Ley de Enjuiciamiento Civil.

“La arbitrariedad que se esgrime respecto de la valoración de la prueba no puede ser compartida por esta Sala, pues en el fundamento cuarto se expresan, de forma racional, las razones por las que la Sala de

instancia, llega a la conclusión de que el deslinde de los términos municipales se ha realizado según criterios técnicos equilibrados. Tomando en consideración lo que indica el informe del Instituto Geográfico Nacional, los informes técnicos que obran en el expediente administrativo (informe del Instituto Geográfico Nacional e informe del Centro de Cartografía), así como las pruebas periciales acompañadas, una con el escrito de demanda y otra formalizada en el proceso.

“En fin, no puede tildarse de irracional o arbitraria la valoración de la prueba realizada cuando el resultado resulta adverso para la parte recurrente, pues los diferentes informes obrantes en las actuaciones de instancia y en el expediente administrativo, han sido valorados adecuadamente por la Sala de instancia”.

2.3. Urbanismo: El planificador urbanístico está obligado a respetar la legislación sectorial en materia de protección de patrimonio histórico-artístico [STS de 5 de noviembre de 2013 (RC 4673/2010)]

La sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 2013 (RC 4673/2010), que resuelve los recursos de casación interpuestos por el Arzobispado de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de mayo de 2010, que había estimado el recurso contencioso-administrativo formulado por la Asociación “Amigos de La Cornisa-Vistillas” contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 4 de octubre de 2007, por el que se aprobó definitivamente la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en el ámbito de la nueva Área de Planeamiento “Cornisa de San Francisco-Seminario”, constituye un auténtico *leading case*, en materia de interpretación del Derecho Urbanístico, en cuanto se reconoce de forma enfática el principio de vinculación del planificador urbanístico a la legislación sectorial de protección del patrimonio histórico-artístico, lo que determina que se limiten las facultades discrecionales de ordenación de los recintos históricos.

La sentencia del Tribunal Supremo parte de la premisa del análisis –que realiza la Sala de instancia– del contenido de las determinaciones urbanísticas que incorpora la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, resaltando que supone

incrementar la edificabilidad lucrativa en 19 577,17 metros cuadrados, y descatalogar la totalidad de los jardines y zonas verdes protegidos con el nivel 3 en la zona de la Basílica de San Francisco el Grande, afectando al Recinto histórico de la Villa de Madrid, declarado bien de interés cultural por el Decreto 41/1995, de 27 de abril.

El Tribunal Supremo apoya su decisión en la doctrina jurisprudencial expuesta en la precedente sentencia de 15 de marzo de 2013 (RC 6243/2009), en que había llegado a la misma conclusión, que subraya que la normativa sobre patrimonio histórico-artístico impone limitaciones al planificador urbanístico, reduciendo su ámbito de discrecionalidad:

“Así, pues, y por concluir ya, en el supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento, se echa en falta el instrumento de protección del patrimonio histórico-artístico indispensable para legitimar la actuación pretendida. Más allá de la alteración de la estructura urbana o de que la alteración en su caso redunde en la mejora del conjunto, justamente, para verificar que en efecto es así, se precisa la exigencia del instrumento de protección antes indicado y la modificación puntual cuya legalidad se cuestionó en instancia no resulta adecuada para el desempeño del cometido indicado. Decae así la premisa sobre la que se construye el resto de la argumentación. Por todo ello, procede desestimar los recursos de casación y confirmar la sentencia impugnada”.

El Tribunal Supremo confirma el escrutinio que había realizado la Sala de instancia entre el Acuerdo de modificación parcial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid y la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, destacando las exigencias derivadas de la normativa sobre protección del patrimonio histórico-artístico, que impone la aprobación de un plan especial de protección, conforme a lo dispuesto en el artículo 20.1 de la mencionada Ley 16/1985, y evalúa si ante la inexistencia de dicho plan, en el supuesto enjuiciado, el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 y la modificación del Plan General cumplen el cometido sustancial de tutela del patrimonio histórico-artístico, con las siguientes consideraciones jurídicas:

“[...] Dispone la Ley estatal, Ley 16/1985 en su artículo 20.1:

“La declaración de un conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica, como bienes de interés cultural, determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan

Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias en esta ley establecidas. La aprobación de dicho Plan requerirá el informe favorable de la Administración competente para la protección de los bienes culturales afectados’.

“La legislación sobre patrimonio histórico-artístico contempla una figura específica, así, pues, el plan especial de protección; pero habilita igualmente a cualquier instrumento de ordenación –de los previstos en la legislación urbanística– a tal fin, esto es, a asegurar la protección de un conjunto histórico. Por tanto, cabe entender que esta previsión también abarca y legitima que la protección requerida venga dispensada a través de los planes generales de ordenación urbana.

“A decir verdad, sin embargo, sobre esta conclusión inicial, no hay lugar a la discusión, porque es que lo admite sin tapujos la propia sentencia recurrida. Pero, como particularmente se insiste sobre ello en sentido adverso en los recursos (particularmente, el del Arzobispado), hay que salir al paso de ello, para no dejar imprejuizada esta cuestión.

“No se aprecia, pues, ruptura del principio de jerarquía en el planteamiento, como se aduce de contrario, en tanto que el plan general es un instrumento de ordenación superior que puede comprender entre sus determinaciones las que resultarían propias inicialmente de un instrumento de desarrollo. No sólo lo posibilita la propia normativa urbanística, es que lo hace en los términos antes transcritos la propia normativa sobre patrimonio histórico-artístico, para la que la cuestión, así, pues, y en definitiva, no es tanto de forma como de contenido.

“Por tanto, ni la modificación pretendida que ha suscitado la controversia que nos ocupa, ni, menos aún, el Plan General de 1997 resultan susceptibles de ser descalificados por el solo hecho de aspirar a convertirse en el instrumento de protección exigido por la legislación sobre patrimonio histórico-artístico para salvaguardar la tutela de los conjuntos históricos.

“Ahora bien, y por completar estas consideraciones generales, que el plan general y sus sucesivas revisiones o modificaciones puedan servir a los efectos pretendidos no quiere decir que lo hagan siempre y en todo caso, sino sólo si cumplen una serie de exigencias que el propio precepto de la legislación sobre patrimonio histórico-artístico se cuida de destacar.

“[...]”

“Inicialmente, en efecto, el Plan General de 1997, aprobado por el Ayuntamiento (17 de abril de 1997), no cumplía en las áreas de planeamiento remitido como las que nos ocupan las condiciones para erigirse en instrumento de protección del patrimonio histórico-artístico: así lo establece la sentencia impugnada y lo llega a reconocer también el propio Ayuntamiento.

“Sin embargo, no menos cierto es que, con posterioridad, sus deficiencias en este punto resultaron subsanadas:

“al objeto de dar cumplimiento a las condiciones y rectificaciones impuestas en el Acuerdo de aprobación definitiva del PGOUM de 17.04.1997, se procedió por los servicios técnicos del Ayuntamiento de Madrid a tramitar los correspondientes expedientes administrativos, y elevados de nuevo al Consejo de Gobierno de la CAM se adoptaron en esta sede nuevos Acuerdos de 13 de noviembre de 1997 y 8 de enero de 1998 dando por cumplidas las condiciones impuestas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17.04.1997. [...]

“La publicación de los Acuerdos se produjo en el BOCM de 27 de agosto de 1997, 15 de enero y 10 de febrero de 1998.

“Igualmente se elaboró un Texto Refundido, de dicha documentación y acuerdos, denominado cumplimiento del Acuerdo de aprobación definitiva del PGOUM de 17.04.1998, que fue publicado como nuevo documento del Plan’.

“Según se indica por al Ayuntamiento:

“la sentencia no tiene presente que con fecha 5 de diciembre de 1997, el Ayuntamiento de Madrid remite a la Comunidad de Madrid el expediente relativo al acuerdo adoptado por el Pleno municipal en fecha 28 de noviembre de 1997, rectificando la documentación del Plan General, y que, en virtud de lo anterior, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en sesión de 8 de enero de 1998, acordó dar por cumplidas las condiciones señaladas en el acuerdo de aprobación definitiva de la Revisión del Plan General, aprobando definitivamente dicha Revisión. Entre todas las múltiples cuestiones rectificadas por el Ayuntamiento, figuraba el cumplimiento del apartado Primero F). Informes Sectoriales, y entre ellos el de la Dirección General de Patrimonio Cultural’.

“Pero esto último es incorrecto. O mejor dicho, el reproche que dirige la Sala hacia al Plan General en este punto ha de entenderse que se refiere estrictamente al documento de aprobación definitiva (Acuerdo de 17 de abril de 1997). Desde tal punto de vista, resulta incues-

tionable su afirmación, hasta el extremo que es compartido por el Ayuntamiento, como antes se indicó.

“Ha de entenderse, sin embargo, limitado en todo caso al momento señalado.

“[...]

“Así, pues, aunque resulta relevante con vistas a alcanzar el esclarecimiento del asunto, es innecesaria realmente la discusión sobre si el Plan General de 1997 constituye un instrumento de protección del patrimonio histórico artístico. En definitiva, la sentencia impugnada tampoco lo niega (lo rechaza sólo respecto de su versión originaria en la que quedó aprobado definitivamente el plan, antes de que se procediera a dar por subsanadas sus deficiencias).

“Lo que la sentencia verdaderamente cuestiona, pero ello sólo puede ser entendido a la luz de los antecedentes expuestos, es que la modificación puntual aprobada para los ámbitos APR 01.06 y 01.07, al desatender los criterios impuestos que fueron acogidos en el trámite de subsanación de deficiencias, siga cumpliendo las exigencias propias de los instrumentos de protección en los términos previstos por la normativa sobre patrimonio histórico-artístico (pese a los informes ahora emitidos y obrantes en el expediente: el de la Comisión de Expertos evacuado en su reunión de 3 de febrero de 2006, y el de la Dirección General de Patrimonio Histórico de 29 de marzo de 2006), en la medida que no cumplen por lo demás las determinaciones propias de su contenido, que figuran recogidas en la normativa autonómica (artículo 30 de la Ley madrileña), que antes mencionamos y recogimos, pero en la medida en que aparecían mejor sintetizadas tales determinaciones que en la propia normativa estatal (Ley 16/1985), que, en cualquier caso, las contempla igualmente”.

2.4. Medio ambiente

2.4.1. El Consejo de Ministros goza de un amplio margen de apreciación en la designación de un determinado municipio para albergar un Almacén de combustible nuclear [STS de 4 de noviembre de 2013 (RCA 282/2012)]

Los recursos contencioso-administrativos medioambientales tienen ordinariamente como objeto determinar si las autoridades estatales, comunitarias o municipales han respetado en la adopción de sus decisiones

las exigencias que se derivan de la aplicación de la legislación medioambiental, y, singularmente, valorar la necesidad de realizar una evaluación de impacto ambiental respecto de la actividad proyectada.

Sin embargo, en la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2013 (RCA 282/2012), se resuelve un conflicto medioambiental en que se suscita una controversia respecto de si está justificada la decisión del Consejo de Ministros de designar como emplazamiento del Almacén Temporal Centralizado de combustible nuclear el municipio de Villar de Cañas, a pesar de que la candidatura presentada por el Ayuntamiento beneficiado no era la que tenía mayor consenso social, ni institucional ni territorial.

El Tribunal Supremo confirma la legalidad de la decisión del Consejo de Ministros, al no apreciar que el acuerdo gubernamental impugnado sea inmotivado o arbitrario, con la exposición de los siguientes razonamientos:

“[...] La pretensión anulatoria del Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2011, que se fundamenta en la alegación de que dicho acuerdo adolece de falta de motivación, en lo que concierne a la elección del municipio de Villar de Cañas, en cuanto no se justifica su adjudicación al referido municipio, y no se tiene en cuenta que dicha candidatura no es la que contaba con el mayor consenso social, no puede ser acogida, pues rechazamos que la decisión gubernamental pueda calificarse de arbitraria, ya que apreciamos, siguiendo los criterios expuestos en la precedente sentencia dictada por esta Sala jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2013 (RCA 230/2012), que en el proceso de selección se han respetado las bases de la convocatoria establecidas en la resolución del Secretario de Estado de Energía de 23 de diciembre de 2009, así como la regulación contemplada en el Real Decreto 775/2006, de 23 de junio, por el que se crea la Comisión interministerial para el establecimiento de los criterios que deberá cumplir el emplazamiento del almacén temporal centralizado de combustible nuclear gastado y residuos de alta actividad, y de su centro tecnológico asociado, que determinaba que la Comisión Interministerial elaborará una propuesta de emplazamiento con base a las evaluaciones técnicas realizadas sobre idoneidad, que contemplará las mejores alternativas de localización, pudiendo el Consejo de

Ministros decidir la que considere mas adecuada para la ejecución del proyecto de construcción del ATC”.

2.4.2. La aprobación de un plan urbanístico no puede considerarse un proyecto de obras a los efectos de aplicación de la Directiva 85/337/CEE, de impacto ambiental [STS de 26 de julio de 2013 (RC 593/2010)]

En la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2013 (RC 2593/2010), se flexibiliza la exigencia de evaluación de impacto ambiental, en relación con la aprobación de instrumentos de planeamiento, respecto del criterio sustentado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, al declarar que ni desde la perspectiva de aplicación del Derecho interno –Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental– ni desde la óptica de aplicación del Derecho comunitario europeo –Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente– era necesario someter el Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Gáldar a dicho análisis ambiental.

El Tribunal Supremo fundamenta su decisión revocatoria de la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en el argumento de que no cabe considerar un plan urbanístico de proyecto de obras, instalaciones o construcciones a los efectos de aplicación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, o la Directiva 85/337/CEE, con los siguientes razonamientos:

“[...] Aducen las recurrentes, en primer lugar, que la sentencia interpreta erróneamente el Real Decreto 1302/1986, de 28 de junio, al extender su ámbito objetivo (proyectos) a los planes urbanísticos que dentro de la legislación europea y estatal sobre evaluación de impacto se rigen por un procedimiento alternativo de valoración ambiental que viene recogido en el Decreto Autonómico 35/1995.

“Tienen razón las recurrentes, pues, en efecto, en contra de lo declarado en la sentencia recurrida, en el

caso que nos ocupa no resultaba exigible someter el instrumento de planeamiento aprobado a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental contemplados en la Directiva 85/337/CE y en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de evaluación de impacto ambiental.

“Esta conclusión que acabamos de adelantar encuentra respaldo en la sentencia que se cita como infringida en el motivo de casación –sentencia de 7 de julio de 2004 (casación 1355/2002)– que contiene una argumentación que luego hemos reiterado en otras sentencias posteriores, entre ellas, las de 20 de abril del 2011 (casación 2247/2007) y 27 de septiembre de 2012 (casación 2174/2009).

“Como recuerda esta sentencia citada en último lugar –sentencia de 27 de septiembre de 2012 (casación 2174/2009)– la evaluación de impacto ambiental no era exigible sino para los proyectos de obras, instalaciones o actividades contemplados en el anexo I del Real Decreto Legislativo 1302/1986, que reproduce el Anexo I de la Directiva 85/337. Al no haberlo entendido así la Sala de instancia, la sentencia recurrida incurre en vulneración, por aplicación indebida, de lo establecido en el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de Evaluación de Impacto Ambiental, vulnerando con ello, y por la misma razón, la Directiva 85/337/CE.

“En contra de lo que señala la sentencia recurrida, no resultan trasladables al caso que nos ocupa las consideraciones que expusimos en nuestras sentencias de 30 de octubre de 2003 (casación 7460/2000) y 3 de marzo de 2004 (recurso de casación 1123/2001) en relación con los cambios de uso del suelo. En el caso examinado en esas sentencias, a través del cambio del uso del suelo se posibilitaba la construcción de cuatro mil cuatrocientas hectáreas y tres mil plazas hoteleras; y decíamos entonces: ‘... Es la aprobación del Plan la que hace posible el cambio de uso del suelo y, por ello, es en ese procedimiento donde se ha de evaluar el impacto ambiental; no sería lógico posponer ese estudio a otro momento posterior (v.g. aprobación del Programa de Actuación, o del Plan Parcial, o del Proyecto de Urbanización), cuando restan sólo actuaciones de ejecución del Plan General, con el riesgo de que o bien por razones medio ambientales apreciadas posteriormente el Plan no pueda ser ejecutado o bien se devalúen o minimicen las razones medio ambientales para no dejar inoperante al Plan. La primera actuación administrativa que cambia el uso del suelo es el Plan Ge-

neral y él es quien modifica drásticamente su régimen jurídico. En consecuencia, incluso antes de la aprobación inicial, tan pronto como estén claras las líneas generales del avance o proyecto del Plan, el mismo debe someterse a una evaluación de impacto ambiental, pues sólo así la Administración planificadora (en la aprobación inicial) y los ciudadanos en general (en la información pública) podrán tener la suficiente ilustración sobre las consecuencias de las transformaciones anunciadas en el medio ambiente’. Pero, como decimos, esas consideraciones no son trasladables al caso que estamos examinando, en el que no concurren las circunstancias antes mencionadas”.

La sentencia del Tribunal Supremo que analizamos recuerda su anterior doctrina jurisprudencial sobre la necesidad de distinguir los conceptos de proyecto, programa o plan, a los efectos de determinar si es exigible formular evaluación de impacto ambiental.

2.4.3. El Consejo de Ministros debe ponderar equilibradamente los intereses económicos y medioambientales concurrentes en relación con la autorización de permisos de investigación de hidrocarburos [STS de 25 de junio de 2014 (RCA 353/2012)]

La concepción y comprensión de la cláusula “Estado social y democrático de Derecho” se transforma para integrar la noción de “Derecho de Estado Ecológico”, que se nutre del deber de los poderes públicos y los ciudadanos de proteger el medio ambiente, sometiendo las decisiones de explotación de recursos naturales al paradigma de desarrollo sostenible.

La sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2014 (RCA 353/2012) puede considerarse *leading case* en materia medioambiental, por cuanto se confrontan intereses de la Administración General del Estado, vinculados al desarrollo de una actividad que se considera estratégica para incrementar la riqueza nacional –explotación de yacimientos de hidrocarburos–, con los intereses públicos aducidos por el Cabildo Insular de Fuerteventura, que trata de preservar el ecosistema marino y evitar el riesgo de que puedan contaminarse las aguas que circundan su territorio costero, perjudicando intereses económicos y sociales de la colectividad que representa.

El Tribunal Supremo confirma la legalidad del Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, por el que se con-

valida el Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, por el que se otorgan los permisos de investigación de hidrocarburos denominados “Canarias-1”, “Canarias-2”, “Canarias-3”, “Canarias-4”, “Canarias-5”, “Canarias-6”, “Canarias-7”, “Canarias-8” y “Canarias-9”, partiendo de la premisa de que solo le corresponde el enjuiciamiento de la decisión gubernamental desde la perspectiva técnico-jurídica, sin que por ello pueda extender su ámbito de enjuiciamiento a considerar la oportunidad, conveniencia o acierto de la misma.

Para el Tribunal Supremo, en la expresión de su voto mayoritario, no se advierte la infracción de la normativa medioambiental de la Unión Europea ni de la legislación interna de medio ambiente, en la medida en que los estudios de impacto ambiental son exigibles ulteriormente cuando se autorizaron los sondeos exploratorios y las perforaciones del lecho marino:

“[...] A los efectos de este recurso, y sin perjuicio de la resolución final que recaiga sobre la inclusión del espacio marino entre los lugares de importancia comunitaria, podíamos incluso admitir dialécticamente que las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción española cercanas a Fuerteventura y Lanzarote, tal como se contemplan en la propuesta Life+Indemares, tienen los valores ecológicos precisos para obtener dicha calificación, en cuanto contribuyen de forma apreciable al mantenimiento o, en su caso, al restablecimiento del estado de conservación favorable de los tipos de hábitat naturales y los hábitat de las especies de interés comunitario, en los términos del artículo 42 de la Ley española 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

“Ahora bien, fijada esta premisa de ella no se deriva necesariamente la consecuencia invalidatoria del Real Decreto 547/2012. En primer lugar porque, según se desprende de la documentación requerida por esta Sala en la fase final (folios 2647 a 2909 de los autos), no se puede afirmar, en el momento previo a la concreción del emplazamiento de los sondeos exploratorios a los que se refiere aquel Real Decreto, que éstos se ubiquen dentro de las zonas propuestas como LIC en el proyecto Indemares. En segundo lugar, y sobre todo, porque será tras la definición exacta de sus emplazamientos cuando resultará posible –y necesario– analizar si los sondeos exploratorios afectan, y en qué grado, tanto a espacios ya protegidos, estén o no incluidos en la Red Natura 2000, como a aguas marinas que puedan incluirse en el futuro en esa Red Natura 2000

y, entre ellas, las pertenecientes al ‘Espacio Marino del Sur y Oriente de Fuerteventura y Lanzarote’.

“De aquella documentación –sobre la que han hecho alegaciones las partes del proceso, según ha quedado expuesto– destaca un escrito (de 6 de junio de 2013) que la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural dirige a ‘Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A.’ para indicarle la ‘amplitud y nivel de detalle’ del estudio de impacto ambiental que debe presentar en cuanto titular del proyecto de investigación. Tras reconocer el ‘alto valor ecológico que posee la zona donde se pretenden ubicar los sondeos’, ‘Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A.’ viene obligada a incluir un capítulo específico en el que evalúe la afección de las actividades prospectivas sobre las zonas que puedan incluirse en la Red Natura 2000, conforme a las ‘Directrices para la elaboración de la documentación ambiental necesaria para la evaluación de proyectos con potencial afección a la Red Natura 2000’ (tanto si se trata de LICs, ZEPAs o ZECs). Quiérese decir, pues, que la Administración del Estado no es ajena a la cuestión ahora analizada, antes bien exige al titular del proyecto que, una vez identificada con precisión la ubicación de los sondeos exploratorios, al aportar el preceptivo estudio sobre su impacto ambiental tome en consideración la eventual inclusión de ciertos parajes entre los lugares marinos especialmente protegibles por reunir los valores ecológicos que podrán determinar su inclusión en la Red Natura 2000.

“Añadiremos, en fin, dos precisiones a este mismo respecto.

“A) La primera es que, conforme expone ‘Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A.’ en sus alegatos sobre la prueba final, con cita del epígrafe 5.9 de las Directrices de la Comisión Europea para el establecimiento de la Red Natura 2000 en el medio marino (año 2007), la inclusión de un espacio en esta red no impide a priori las prospecciones (e incluso la extracción) de petróleo y gas de los fondos marinos. El artículo 6 de la Directiva Hábitats, añaden aquellas Directrices, ‘ofrece un marco equilibrado para garantizar que el desarrollo de las actividades de los sectores del petróleo y del gas tiene lugar dentro de un contexto compatible con las necesidades de protección de la Red Natura 2000’. Lo que implica, como es lógico, la necesidad de evaluar los posibles efectos o impactos negativos que la explotación económica de aquellos recursos –no descartable por principio– pueda suponer, a efectos de autorizar, o no, las correspondientes labores exploratorias.

“B) La segunda es que, conforme recuerda una muy reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (la recurrente cita una y otra vez fragmentos de sus sentencias en este sentido) los apartados 3 y 4 de la Directiva 92/43/CEE permiten autorizar actividades proyectadas sobre espacios de la Red Natura, bajo determinadas condiciones, incluso cuando se han obtenido ‘[...] conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas’. En cada caso –el último de los resueltos por el Tribunal de Justicia es el que ha dado lugar a la sentencia de 15 de mayo de 2014, asunto C-521/12– habrá de analizarse si existen para ello ‘razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica’.

“Si existen dichas razones imperiosas, también de orden económico, el Estado miembro ha de tomar ‘cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida’ e informar a la Comisión de dichas medidas compensatorias. Sólo si se trata de un espacio que, además, ‘albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios’, sólo entonces la autorización únicamente podrá estar basada en ‘consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden’.

“Con todo ello se quiere significar que la eventual afección de los sondeos explotatorios objeto de litigio a espacios marinos incluidos, o susceptibles con alto grado de probabilidad de ser incluidos, en la Red Natura 2000 no puede aún tener incidencia invalidante en el litigio. Faltan, a estos efectos –como a otros, antes analizados– dos pasos ulteriores: el primero es la evaluación del impacto ambiental de dichos sondeos, en función de su emplazamiento singular; y el segundo es, para el caso de aquella evaluación concluyera que tienen repercusiones ambientales negativas sobre el lugar protegido, la hipotética decisión del órgano sustantivo que, no obstante esta conclusión ambiental adversa, resolviera autorizarlos por las razones imperiosas previstas en el artículo 6.4 de la Directiva Hábitats, con o sin previa consulta a la Comisión Europea, en su caso.

“No es necesario en este momento, ante la inexistencia de una decisión autorizatoria de los sondeos exploratorios específicos, someter al Tribunal de Justicia

ninguna pregunta prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 92/43/CEE que sería, cuando menos, prematura”.

A la sentencia del Tribunal Supremo que analizamos se formuló voto particular discrepante, basado, sustancialmente, en el razonamiento de que, antes de adoptar el Consejo de Ministros la decisión de autorizar los permisos de investigación controvertidos, debió procederse a elaborar un informe medioambiental, que integrara un inventario detallado de los valores ecológicos afectados:

“[...] El nuevo artículo 2 bis, que se introduce en el contenido del Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, por el artículo único, apartado 2, del Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, y que contempla ‘medidas de protección medioambientales’ exigidas a las sociedades mercantiles adjudicatarias de los permisos de investigación de hidrocarburos denominados ‘Canarias-1’, ‘Canarias-2’, ‘Canarias-3’, ‘Canarias-4’, ‘Canarias-5’, ‘Canarias-6’, ‘Canarias-7’, ‘Canarias-8’ y ‘Canarias-9’, resulta, por su falta de concreción y precisión, insuficiente para cumplir las exigencias establecidas en los artículos 16.2 c) y 18.3 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, pues, aunque resulta plausible, desde la perspectiva de respeto a los valores que garantiza el artículo 45 de la Constitución, la mención en sede de esta disposición del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, y a su normativa de desarrollo, debería haberse exigido, además de los documentos presentados ante la Dirección General de Política Energética y Minas el 7 de mayo de 2004 por el titular de los permisos de investigación originariamente otorgados ‘Protección del Medio Ambiente en Operaciones de Adquisición de Sísmica Marina’ y ‘Protección del Medio Ambiente en la perforación de Sondeos Explotatorios Marinos’, la inclusión de un estudio medioambiental pormenorizado, que recogiera un inventario de los bienes e intereses medioambientales afectados por la previsión de ejecutar perforaciones en el subsuelo marino próximo a las Islas de Lanzarote y Fuerteventura, que identificara y clarificara los posibles impactos medioambientales que se pudieran producir en un ámbito espacial cualificado por su alto valor ecológico y de especial sensibilidad medioambiental, que permitiera al Consejo de Ministros adoptar su decisión sobre la procedencia de autorizar o denegar los permisos de investigación con pleno conocimiento de los

valores ambientales existentes, lo que resulta particularmente pertinente en el supuesto enjuiciado, atendiendo, además, al tiempo transcurrido entre el momento en que por la Dirección General de Política Energética y Minas se requirió a Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.,A. para que remitiera Medidas de protección medioambientales –26 de abril de 2004–, y la adopción de la decisión gubernamental –16 de marzo de 2012–, y las modificaciones de la legislación interna medioambiental y a nivel de la Comunidad Europea, que han incidido de forma determinante en la fijación de un grado más elevado e intenso de exigencia de los estándares de protección medioambiental, que resultan aplicables a la ejecución de proyectos que comprometan los ecosistemas marinos.

“Por ello, considero que la omisión de este estudio medioambiental, complementario de los documentos técnicos aportados, que valorase de forma íntegra y global el programa de labores no ejecutado, determinaría la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Cabildo Insular de Fuerteventura y la declaración de anulación del Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, a los efectos de que se puedan corregir las deficiencias medioambientales advertidas que inciden de forma directa en la toma de decisión por el Consejo de Ministros, relativa al otorgamiento o denegación de los permisos de investigación ‘Canarias-1’, ‘Canarias-2’, ‘Canarias-3’, ‘Canarias-4’, ‘Canarias-5’, ‘Canarias-6’, ‘Canarias-7’, ‘Canarias-8’ y ‘Canarias-9’”.

2.5. Derecho subvencional: Los Gobiernos locales tienen la responsabilidad de cumplir los compromisos contenidos en el acuerdo de otorgamiento de subvenciones [STS de 20 de enero de 2014 (RC 1621/2011)]

La sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2014 (RC 1621/2011), que confirmó la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 26 de enero de 2011, que desestimó el recurso contencioso-administrativo planteado por el Ayuntamiento de Écija contra las resoluciones de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, que acordaron el reintegro de la subvención percibida para la ejecución del Proyecto de

“Puesta en valor histórico del Palacio de Los Marqueses de Peñaflor” por incumplimiento de las condiciones impuestas, vuelve a ser exponente de la responsabilidad de los Gobiernos locales en cumplir los compromisos económicos y financieros adquiridos, con el objeto de racionalizar el gasto público y garantizar la sostenibilidad de la Hacienda local.

El Tribunal Supremo rechaza el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Écija, partiendo de la base de que el invocado artículo 32 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, establece el deber de la Administración concedente de comprobar la adecuada justificación de la subvención, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinó la concesión y el disfrute de la ayuda pública.

El Tribunal Supremo, frente a las eventuales discrepancias respecto del cumplimiento de la finalidad de la subvención entre la Delegación Provincial de Turismo de Sevilla y la Intervención General de la Junta de Andalucía, confirma la procedencia del reintegro de la subvención, al constatarse que no se había procedido a restaurar y rehabilitar el Palacio de los Marqueses de Peñaflor para destinarlo a la construcción de un hotel de cinco estrellas, dado el estado de abandono en que se encontraba:

“[...] De nuevo el precepto legal que el Ayuntamiento de Écija invoca como infringido en el tercer motivo de casación no resulta ajustado al desarrollo argumental de éste. El artículo 32 de la Ley 38/2003 se encuadra entre los aplicables al ‘procedimiento de gestión y justificación de las subvenciones públicas’ y se limita a disponer que la Administración (el órgano concedente) ha de comprobar la adecuada justificación de la subvención, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinaron la concesión o el disfrute de la subvención.

“Pues bien, en el caso de autos tal ‘comprobación’ fue sin duda llevada a cabo por la Administración, de lo que da buena cuenta el expediente administrativo tramitado. Según figura en los apartados de hecho cuarto y quinto de la resolución administrativa de 2 de marzo de 2009, el Ayuntamiento presentó ante la Delegación Provincial de Turismo, Comercio y Deporte de Sevilla, con fecha 15 de junio de 2004, la documentación que a su entender acreditaba la inversión realizada y dicho órgano procedió a ‘la comprobación de la justificación de los gastos realizados’. Posteriormente, y en ejercicio de las competencias de control financiero

de subvenciones previstas en el artículo 85 bis de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Intervención General de la Junta de Andalucía realizó, con fecha 2 de noviembre de 2006, visita a la sede principal del Ayuntamiento de Écija para ‘comprobar la efectiva ejecución de la inversión subvencionada y la idoneidad de los justificantes presentados’”.

El Tribunal Supremo ratificó la valoración de la prueba realizada por la Sala de instancia, que había constatado la falta de justificación del cumplimiento de la finalidad de la subvención otorgada, en los siguientes términos:

“[...] En cuanto al incumplimiento de la finalidad de la subvención, sostiene el actor que la misma estaba destinada a una actuación parcial sobre el elemento patrimonial singular, dentro de un plan de rehabilitación global. Parece entender la parte actora que esa actuación parcial está desligada de la finalidad de la subvención toda vez que la rehabilitación parcial no comporta la rehabilitación para hotel del Palacio.

“Sin embargo, basta la lectura de la convocatoria de las subvenciones para entender que, como sostiene la demandada, la finalidad de la subvención era la puesta en valor de unos bienes que no se ha llevado a cabo. La rehabilitación parcial no puede justificar el buen uso de la subvención cuando esta tenía como objeto, precisamente, la puesta en valor de un bien; fin que, no se discute, no se ha producido por la notoria insuficiencia de la rehabilitación llevada a cabo. Y es que el informe de la intervención es concluyente: el Palacio presenta un estado de abandono que hace imposible considerar que la finalidad de la subvención se haya cumplido. Que se hayan justificado unos ciertos gastos, no supone, por sí, que se haya cumplido el fin para el que la subvención se concedió. Lo cierto, como vimos, es que la finalidad de la subvención no se ha conseguido. Y para ello es indiferente que el ayuntamiento haya obrado de buena fe y que la no puesta en funcionamiento del hotel no le sea imputable”.

El Tribunal Supremo también rechaza que la Sala de instancia haya infringido el artículo 54.a f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el artículo 42 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que exigen que los actos administrativos estén debidamente motivados.

3. Epílogo: El compromiso del Gobierno local con el reforzamiento y desarrollo de la cláusula constitucional del Estado social

La cláusula del Estado social, que expresa un principio rector constitutivo del Estado, por designio de los artículos 1 y 9.2 de la Constitución, vincula a todas las Administraciones Públicas a desarrollar políticas públicas que promuevan las condiciones mínimas necesarias para que la igualdad de los ciudadanos y los grupos en que se integran sea real y efectiva.

La cláusula del Estado social emerge en la Constitución como valor –que debe inspirar e impulsar una política de desarrollo constitucional promocional de los derechos sociales– y como categoría jurídica, que impone limitaciones a los poderes constituidos, que deberán garantizar un orden social y económico justo.

Los ayuntamientos, por su posición institucional de Administración de proximidad, deben ejercer sus competencias al servicio de los intereses generales de la comunidad local, implementando aquellos servicios públicos a nivel local que permitan a sus vecinos gozar de la forma más amplia de los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales reconocidos en la Constitución.

Una estrategia inteligente para favorecer la gobernanza de las corporaciones locales, requiere impulsar una agenda municipal que aúne desarrollo económico y bienestar, que contribuya a la creación y conservación de los “bienes públicos locales”, que configuran la ciudad como un espacio público de satisfacción de los derechos e intereses colectivos.

El principio de autonomía local, base de la fundamentación constitucional de las corporaciones locales, determina que estas tengan las atribuciones competenciales necesarias para garantizar que los residentes en un municipio puedan disfrutar de condiciones de vida acordes con el valor de la dignidad humana.

Por ello, una restricción o limitación de las competencias municipales que reduzca injustificadamente la capacidad de intervención de los ayuntamientos y diputaciones en la implantación y desarrollo de los servicios públicos de carácter social, compromete lesivamente la cláusula constitucional del Estado social.

El vaciamiento por el legislador del Estado social a nivel local, supone una quiebra de los valores y principios constitucionales que no tiene amparo en el texto constitucional, que propugna asegurar a todos “una digna calidad de vida”, mediante la conformación de

“un orden económico y social justo”, que permita establecer “una sociedad democrática avanzada”.

La crisis del Estado social, derivada de la crisis económica y del desequilibrio de los ingresos públicos, que ha promovido un debilitamiento de la protección de derechos sociales adquiridos, no puede derivar en un proceso de reversibilidad de las conquistas sociales, como ha advertido, recientemente, el expresidente del Tribunal Constitucional Pascual Sala.

El profesor Juli Ponce ha destacado el valor del principio de “sostenibilidad social” en la conformación de la regulación urbanística, que trata de combatir la segregación espacial y la exclusión, que enmarca en la concepción del derecho a la ciudad, que obliga a las corporaciones locales a desarrollar políticas activas por la igualdad de derechos.

Concluyo:

Las cláusulas del Estado social, del Estado democrático y del Estado de Derecho, que compromete la Constitución, son interdependientes e indisolubles, de modo que si los responsables públicos –por circunstancias coyunturales de carácter económico– abandonan el fin que legitima al Estado de asegurar las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan desarrollar sus vidas dignamente, se está configurando un “Estado social y democrático de Derecho” debilitado, erosionado, incompleto e imperfecto, que será necesario reconstruir.

4. Notas bibliográficas

PARTE I

- Las reflexiones del profesor José Esteve Pardo son del artículo compartido con otros autores “Los efectos de la crisis económica sobre las instituciones públicas”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* (número 43). Madrid, marzo 2014.
- Sobre los efectos de la crisis económica en el Derecho Público debe leerse el libro del profesor Antonio Embid Irujo *El Derecho de la crisis económica*. Prensas Universitarias de Zaragoza. Zaragoza, 2011.
- Las reflexiones del profesor Agustín José Menéndez son del artículo compartido con otros autores “Los efectos de la crisis económica sobre las instituciones públicas”, publicado en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* (número 43). Madrid, marzo 2014.

- La cita del profesor Rafael Jiménez Asensio es de su artículo “Las instituciones locales en tiempo de crisis: Reforma institucional y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales”, publicado en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Madrid, mayo 2011, págs. 10 y ss.
- La idea de gobernanza local como presupuesto de actuación de las corporaciones locales y como paradigma rector del ejercicio responsable de las competencias municipales, es puesta de relieve por José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat en “La jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de régimen local”, publicado en *Cuadernos de Derecho Local* (número 33). Fundación Democracia y Gobierno Local, octubre 2013.
- La referencia al pensamiento del profesor Hubert Heinelt está extraída de su artículo “Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España en el seno del ‘Estado de las Autonomías’”. *Cuadernos de Derecho Local* (número 29). Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2012, págs. 40 y ss.
- Un estudio sobre las dudas de inconstitucionalidad que suscita la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, puede leerse en Manuel Zafra Víctor: “Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”. *Cuadernos de Derecho Local* (número 34). Fundación Democracia y Gobierno Local, febrero 2014.
- Sobre el principio de descentralización territorial puede leerse a José Manuel Bandrés: *El principio de subsidiariedad y la Administración local*. Marcial Pons. Madrid, 1999.
- Las reflexiones críticas del profesor Luciano Parejo Alfonso acerca de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, son de su artículo “Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal”, publicado en *Cuadernos de Derecho Local* (número 34). Fundación Democracia y Gobierno Local, febrero 2014.

PARTE II

- Sobre la extensión del control judicial de las Administraciones Públicas puede leerse la última obra de José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat *Los desafíos de la justicia contencioso-administrativa del siglo XXI*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2014.

- Sobre la noción de Estado de Derecho Ecológico debe leerse el artículo de Wolfgang Kahl “La Administración en el Estado de Derecho en Alemania: entre la tradición y el cambio”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Madrid, febrero 2010, págs. 68 y ss.

PARTE III

- La cita sobre la defensa del Estado social en el ámbito local del expresidente del Tribunal Constitucional Pascual Sala Sánchez, es de su discurso de investidura de Doctor Honoris Causa por la Universidad de Valencia, pronunciado el día 26 de mayo de 2014. Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2014.
- La cita del profesor Juli Ponce es de su obra *Poder local y guetos urbanos*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 2002. *Vid.* también de este autor *El derecho y la (ir) reversibilidad limitadas de los derechos sociales de ciudadanía*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2014.
- Sobre el derecho a la ciudad *vid.* María José González Ordovás: *Políticas y estrategias urbanas*. Ed. Fundamentos. Madrid, 2000. *Vid.*, asimismo, José Manuel Bandrés Sánchez-Cruza: *16 Ensayos sobre Democracia, Justicia y Derechos Humanos*. El Justicia de Aragón. Zaragoza, 2012. Puede disponerse de esta obra gratuitamente en pdf en <http://www.eljusticiadearagon.com/documentos/N49Ensayos.pdf>.
- Un análisis de los modelos de regímenes locales de bienestar puede leerse en Clemente Jesús Navarro Yáñez: “Regímenes locales de bienes; rasgos principales y algunos efectos”. *Cuadernos de Derecho Local* (número 34). Fundación Democracia y Gobierno Local, febrero 2014. ■