

La doctrina jurisprudencial del Tribunal Suprem en l'àmbit local*

José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Magistrat del Tribunal Suprem

- 1. Introducció: la potencial incidència de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Suprem en matèria de règim local**
- 2. Directrius jurisprudencials relatives als ens locals**
 - 2.1. Recurs contenciós administratiu: els tribunals contenciosos administratius han de respectar el dret a un procés degut amb totes les garanties en els procediments que afecten els ens locals [STS de 5 de juliol de 2013 (RC 2214/2010) i de 29 d'octubre de 2013 (RC 6382/2010)]
 - 2.2. Delimitació territorial de termes municipals
 - 2.2.1. El procediment de delimitació és eminentment administratiu, de manera que no hi incideixen els processos civils que resolen accions reivindicatòries de domini [STS de 9 de desembre de 2013 (RC 4832/2010)]
 - 2.2.2. Inalterabilitat dels termes municipals quan els ajuntaments estan conformes amb els límits existents [STS de 14 de març de 2014 (RC 1694/2012)]
 - 2.3. Urbanisme: el planificador urbanístic està obligat a respectar la legislació sectorial en matèria de protecció de patrimoni historicoartístic [STS de 5 de novembre de 2013 (RC 4673/2010)]
 - 2.4. Medi ambient
 - 2.4.1. El Consell de Ministres gaudeix d'un ampli marge d'apreciació en la designació d'un determinat municipi per albergar un magatzem de combustible nuclear [STS de 4 de novembre de 2013 (RCA 282/2012)]
 - 2.4.2. L'aprovació d'un pla urbanístic no es pot considerar un projecte d'obres als efectes d'aplicació de la Directiva 85/337/CEE, d'impacte ambiental [STS de 26 de juliol de 2013 (RC 593/2010)]
 - 2.4.3. El Consell de Ministres ha de ponderar equilibradament els interessos econòmics i mediambientals concurrents en relació amb l'autorització de permisos d'investigació d'hidrocarburs [STS de 25 de juny de 2014 (RCA 353/2012)]
 - 2.5. Dret subvencional: els governs locals tenen la responsabilitat de complir els compromisos continguts en l'acord d'atorgament de subvencions [STS de 20 de gener de 2014 (RC 1621/2011)]
- 3. Epíleg: el compromís del Govern local amb el reforçament i desenvolupament de la clàusula constitucional de l'Estat social**
- 4. Notes bibliogràfiques**

Resum

La reforma legislativa del règim local tindrà una repercussió limitada en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Suprem formulada respecte de les institucions locals, perquè la Constitució blindava les característiques essencials que fan reconeixible el govern local, tot i que pugui suposar un increment de la conflictivitat interadministrativa.

Paraules clau: govern local; principi democràtic; Estat social; principi de sostenibilitat economicofinancera de les corporacions locals.

Article rebut el 21/07/2014; acceptat el 10/10/2014.

* Ponència presentada al setè seminari del *Cicle de seminaris d'actualització jurídica local Josep Maria Esquerda 2014*, organitzat des de la Diputació de Barcelona en col·laboració amb l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, i celebrat a Barcelona, l'11 de juliol 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. Introducció: la potencial incidència de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Suprem en matèria de règim local

La crisi financera internacional, que ha desembocat en una crisi econòmica i fiscal, particularment sentida a Espanya, ha afectat de manera significativa l'estructura funcional de l'Estat.

En aquest sentit, el professor Esteve Pardo ha posat en relleu que la crisi econòmica ha originat un replegament de l'Estat, en la mesura que es produeix un flux d'activitats i de funcions de l'òrbita estatal al sector privat, que s'apropia de la gestió de serveis de caràcter prestacional que fins aquell moment eren de responsabilitat de les administracions públiques.

La crisi econòmica també ha propiciat una degradació del principi democràtic, que constitueix una característica estructural identificadora de l'Estat modern, i es produeix un procés de recentralització, que té com a resultat l'apoderament d'institucions no representatives perquè executin funcions públiques i el desapoderament de responsabilitats públiques d'institucions representatives, com adverteix el professor Agustín José Menéndez.

Les polítiques de reforma de les administracions públiques que s'emprenen després del sorgiment de la crisi, estan dominades per la seva submissió al dogma de "contenció i reducció de la despesa pública", de manera que la pretensió de racionalitzar i fer més eficient el sector públic, perquè compleixi adequadament les seves finalitats constitucionals, es vincula inexcusablement a l'objectiu de garantir la sostenibilitat econòmica i financera dels ens públics.

El model constitucional de govern local ha perdut densitat normativa, perquè el desplegament legislatiu

de les disposicions constitucionals que defineixen la posició institucional d'ajuntaments i de diputacions se supedita al nou paradigma d'equilibri fiscal, que incideix en la reformulació de l'Administració local.

El principi d'estabilitat pressupostària, que sanciona l'article 134 de la Constitució, ha estat el vector determinant del procés de reformes institucionals empreses pel legislatiu, que ha motivat la revisió del règim jurídicopolític local.

El professor Rafael Jiménez Asensio ja havia advertit de la necessitat que la reforma dels governs locals, propiciada per la crisi econòmica, preservés la qualitat institucional de l'Administració local, dotant-la d'una organització més professional, flexible, eficient i innovadora, que fos capaç, reformant-ne el finançament, de satisfer les necessitats vinculades al desenvolupament de l'Estat social.

Els ajuntaments i les diputacions són abans que res, per designi de la Constitució, un element estructural de l'organització democràtica de la nostra convivència, que ha de disposar d'un àmbit competencial equilibrat, conseqüent amb la seva posició institucional, com s'afirmava en el preàmbul de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

Per això, a una intervenció anterior a aquest *Seminari d'actualització jurídica local*, ja havia assenyalat que la racionalització de l'estructura institucional i administrativa dels ens locals havia de respondre al desafiament d'assegurar l'eficàcia de l'Administració local, però també s'havia de fundar en el respecte als paradigmes constitucionals sobre el Govern local, que determinen que han d'exercir les competències que siguin imprescindibles per tal de tutelar els interessos dels ciutadans i ciutadanes que integren la col·lectivitat local.

En aquest sentit, considero que la reforma de l'Administració local no es pot dissociar o desvincular dels

destinatari de l'acció pública local, que tenen reconegut un estatut de drets econòmics, socials i culturals, que obliga els governs locals a promoure'n el desenvolupament efectiu mitjançant la prestació dels serveis públics que calguin per satisfer les aspiracions d'una vida col·lectiva integradora i sense exclusions. La Constitució de 1978 –fundada en el principi de descentralització política i administrativa del poder públic– ha establert un disseny dels ens locals no obertament elàstic o flexible, sinó fonamentat i assentat en la garantia del principi d'autonomia local, que el legislador no pot degradar, reduint indiscriminadament les atribucions competencials o l'àmbit d'actuació derivat de la seva configuració com a Administració més propera als ciutadans.

La Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, descansa en dos pilars bàsics: incrementar el control economicofinancer de les corporacions locals, amb la finalitat de complir amb les previsions de reducció del dèficit públic i, en conseqüència, assegurar el principi d'estabilitat pressupostària; i delimitar les competències municipals amb l'objecte d'evitar duplicitats amb altres administracions públiques, sota el paradigma d'una "Administració una competència".

El professor Luciano Parejo Alfonso ha formulat algunes reflexions crítiques sobre l'impacte de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, en el model d'autogovern municipal, destacant-hi que el legislador propicia una dilució substancial del principi d'autonomia local, en perseguir una recentralització economicofinancera de l'Administració local, que es projecta i s'estén de manera directa als àmbits institucional, organitzatiu i funcional de gestió dels serveis municipals.

Aquest canvi ordinamental del règim jurídic de l'Administració local, propiciat per l'entrada en vigor de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, tindrà repercussió en la doctrina jurisprudencial que el Tribunal Suprem formuli respecte de la interpretació del dret local, però considero que, més que provocar un debilitament de les bases institucionals en què s'assenta i se sustenta aquesta doctrina, l'impacte es limitarà al reconeixement dels nous paradigmes d'equilibri pressupostari i de sostenibilitat econòmica i financera dels ens locals.

Aquest judici relativitzador de la incidència de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Suprem sobre règim local, el sustento, essencialment, en la idea que el fonament del principi d'autonomia local resideix en la Constitució, que determina, en els articles 137, 140, 141 i 142, els trets constitucionals de l'autogovern local, que són indisponibles pel legislador i que, pel seu caràcter vinculant, són determinants de l'acció fiscalitzadora dels tribunals de justícia i del Tribunal Constitucional.

Els jutjats i tribunals territorials contenciosos administratius, i la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, hauran de buscar una interpretació de les disposicions de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, que estigui d'acord amb els postulats constitucionals que fan recognoscible l'autogovern local en la seva dimensió política, institucional, social i fiscal, de manera que, en el cas que no aconseguixin harmonitzar el text legislatiu amb la Constitució, hauran de plantejar qüestió d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional, d'acord amb el que disposa l'article 163 de la *Lex fonamental*.

S'ha de significar, a més, que la Carta europea d'autonomia local, que, com a tractat internacional subscrit per Espanya, té un valor prevalent en la interpretació del dret intern de règim local, determina que els tribunals contenciosos administratius hagin de realitzar un escrutini constant i sostingut sobre la compatibilitat de les disposicions de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, amb els principis rectoris de l'autonomia local consagrats en aquest instrument.

El poder de resistència de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Suprem, que acull una concepció expansiva del principi d'autonomia local, pel seu substrat i arrelament constitucional, i pel seu fonament democràtic, d'acord amb els valors inherents a l'Estat social i democràtic de dret, resideix, també, en la seva alineació amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional, que ha mostrat tradicionalment respecte a la formulació constitucional de l'autogovern local (STC 103/2013, de 25 d'abril; 143/2013, d'11 de juliol, i 161/2013, de 26 de setembre).

2 Directrius jurisprudencials relatives als ens locals

2.1. Recurs contenciós administratiu: els tribunals contenciosos administratius han de respectar el dret a un procés degut amb totes les garanties en els procediments que afecten els ens locals [STS de 5 de juliol de 2013 (RC 2214/2010) i de 29 d'octubre de 2013 (RC 6382/2010)]

El control jurisdiccional efectiu de l'activitat d'ajuntaments i de diputacions per part dels tribunals de justícia contenciosos administratius, constitueix un element central de l'encaix i articulació del poder local a l'Estat de dret, que contribueix decisivament a la governança dels ens locals, dotant-los de legitimitat, perquè, a través del procés contenciós administratiu, els ciutadans poden entaular accions en defensa dels seus drets i interessos legítims davant les actuacions de l'Administració que considerin contràries al principi de legalitat.

Les regles processals que determinen el desenvolupament dels recursos contenciosos administratius en què són part els ens locals han romàs invariables, perquè la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, no ha modificat cap de les disposicions de la vigent Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

La regulació processal contenciosa administrativa local ha quedat al marge de la revisió del règim local, i, per això, subsisteix sense cap variació la doctrina jurisprudencial de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem respecte de l'abast del dret a un procés degut amb totes les garanties, reconegut en l'article 24 de la Constitució, per no causar indefensió a les corporacions locals o diputacions o altres ens locals personats com a part demandant o part demandada en un recurs contenciós administratiu.

La sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 5 de juliol de 2013 (RC 2214/2010) revoca la sentència dictada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Galícia, en estimar que la manca d'emplaçament de l'Ajuntament de Valga en el recurs contenciós administratiu interposat per l'Ajuntament de Pastoriza contra la resolució de la Conselleria d'Innovació, Indústria i Comerç de la Xunta de Galícia d'11 de juliol de 2007, per la qual es va publicar la relació de sol·licituds

d'autorització per a la instal·lació de parcs eòlics singulars, constitueix una violació de la garantia processal que conté l'article 49 de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, que obliga a reposar les actuacions processals al moment que se solucioni la irregularitat processal assenyalada, en haver-se demostrat que s'ha produït una indefensió a la referida corporació local, en privar-la del dret a defensar els seus interessos legítims en el procés judicial.

La decisió del Tribunal Suprem es fonamenta en les consideracions jurídiques següents:

"[...] 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 tanto, 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 personal-

mente 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 sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 29 d'octubre de 2013 (RC 6382/2010) casa la sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Castella-la Manxa, en entendre injustificada la declaració d'inadmissibilitat del recurs contenciós administratiu interposat per l'Ajuntament d'Illana contra la resolució de la Conselleria d'Obres Públiques de la Junta de Castella-la Manxa, de 28 de març de 2007, per la qual s'aprovava l'estudi informatiu de la via d'alta capacitat per a la connexió de Guadalajara amb l'A-3 i amb l'autovia de Castella-la Manxa, ja que s'havia causat indefensió al referit ens local, en considerar que el recurs judicial es va presentar sense aportar l'informe previ del secretari de la corporació local, exigit per l'article 54.3 del text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, aprovat pel Reial decret legislatiu 781/1986, perquè no se li havia donat l'ocasió d'esmenar aquest defecte processal.

La Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem fa aflorar el principi de bona fe processal, que ha de regir la conducta processal de les parts i que vincula també el Tribunal, de manera que davant d'una al·legació de la defensa lletrada de l'Ajuntament recurrent en la instància sobre l'objecció d'inadmissibilitat del recurs contenciós administratiu per falta d'aportació de l'informe del secretari municipal, de la qual es podia inferir que aquest funcionari havia emès tàcitament el referit informe, la Sala d'instància va haver de valorar si es va complir o no aquest requisit processal, i, si s'esqueia, oferir un tràmit d'esmena, però no podia ja rebutjar el recurs contenciós administratiu, en la mesura que es causa indefensió a l'Ajuntament promotor de l'acció judicial.

En la sentència de la Secció Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem que analitzem, s'hi consigna com a argument d'autoritat la doctrina fixada en la precedent sentència de 5 de novembre de 2008 (RC 4785/2005), on s'havia fet una interpretació sistemàtica dels articles 45.3 i 138.1 de la

Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, en els termes següents:

"[...] 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 proscriben 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 sen-

tencia. 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. Delimitació territorial de termes municipals

2.2.1. El procediment de delimitació és eminentment administratiu, de manera que no hi incideixen els processos civils que resol·len accions reivindicatòries de domini [STS de 9 de desembre de 2013 (RC 4832/2010)]

La sentència de la Secció Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 9 de desembre de 2013 (RC 4832/2010) aborda la delimitació dels termes municipals de Fígols i Alinyà i Odèn, decretada per resolució del Consell de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat de Catalunya de 9 de febrer de 2007, que s'havia fonamentat en el pronunciament del Jutjat de Primera Instància de Solsona, que havia resolt un procés civil en què s'exercitava una acció reivindicativa de domini de determinats terrenys, promoguda per uns veïns contra l'Ajuntament d'Odèn.

La sentència del Tribunal Suprem, que revoca la sentència dictada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, considera que s'ha infringit la doctrina jurisprudencial del Tribunal Suprem formulada respecte dels criteris aplicables en la delimitació de termes municipals.

El Tribunal Suprem acull la doctrina establerta respecte del significat del territori com un element estructural del municipi, sobre el qual l'Ajuntament exerceix les seves potestats i competències, la delimitació del qual té un caràcter erròniament administratiu, que no està condicionat per declaracions judicials de l'ordre jurisdiccional civil, relatives a la propietat dels terrenys afectats.

El Tribunal Suprem, conscient que la interpretació del dret públic de Catalunya, en matèria de règim local, correspon al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, excepciona en aquest supòsit la seva manca de competència, d'acord amb el que disposa l'article 86.4 de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, en advertir que en la legislació de la Comunitat Autònoma de Catalunya no s'estableix cap criteri substantiu sobre la delimitació de terme municipals, per la qual cosa necessàriament cal atendre les direc-

trius jurisprudencials formulades respecte de les delimitacions de municipis de l'Alt 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. Inalterabilitat dels termes municipals quan els ajuntaments estan conformes amb els límits existents [STS de 14 de març de 2014 (RC 1694/2012)]

La sentència de la Secció Quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 14 de març de 2014 (RC 1694/2012) resol un original supòsit de delimitació de termes municipals, perquè els terrenys controvertits havien estat guanyats al mar, de manera que no hi havia documents previs acreditatius de la realització d'actes de jurisdicció per part dels ajuntaments litigants.

El Tribunal Suprem desestima el recurs de cassació interposat per l'Ajuntament de Carreño contra una sentència dictada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Astúries, que havia desestimat el recurs contenciós administratiu formulat per aquesta corporació local contra l'Acord del Consell de Govern del Principat d'Astúries, de 21 d'octubre de 2009, pel qual s'aprovava la delimitació dels termes municipals de Carreño i Gijón, en l'àmbit dels terrenys guanyats al mar a la desembocadura del riu Aboño, en no ser aplicables les disposicions reglamentàries que preveïen la revisió de delimitacions realitzades amb la conformitat dels ajuntaments afectats.

La Sala d'instància havia sostingut que l'article 19 del Reglament de població i demarcació territorial de les entitats locals no era aplicable en el supòsit enjudiciat, el que és objecte de confirmació per part del Tribunal Suprem:

"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 Suprem descarta que la Sala d'instància hagi incorregut en arbitrarietat en la valoració de la prova, en apreciar que la delimitació dels termes guanyats al mar s'ha resolt de manera equilibrada, atenent criteris tècnics que es reflecteixen en els informes emesos per l'Institut Geogràfic Nacional i el Centre de Cartografia:

"[...] 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. Urbanisme: el planificador urbanístic està obligat a respectar la legislació sectorial en matèria de protecció de patrimoni historicoartístic [STS de 5 de novembre de 2013 (RC 4673/2010)]

La sentència de la Secció Cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 5 de novembre de 2013 (RC 4673/2010), que resol els recursos de cassació interposats per l'Arquebisbat de Madrid i l'Ajuntament de Madrid contra la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid de 21 de maig de 2010, que havia estimat el recurs contenciós administratiu formulat per l'associació *"Amigos de La Cornisa-Vistillas"* contra l'Acord del Consell de Govern de la Comunitat de Madrid de 4 d'octubre de 2007, pel qual es va aprovar definitivament la modificació puntual del Pla general d'ordenació urbana de Madrid en l'àmbit de la nova àrea de planejament *"Cornisa de San Francisco-Seminario"*, constitueix un veritable *leading case*, en matèria d'interpretació del dret urbanístic, perquè s'hi reconeix de manera emfàtica el principi de vinculació del planificador urbanístic a la legislació sectorial de protecció del patrimoni historicoartístic, el que determina que es limitin les facultats discrecionals d'ordenació dels recintes històrics.

La sentència del Tribunal Suprem parteix de la premissa de l'anàlisi –que realitza la Sala d'instància– del contingut de les determinacions urbanístiques que incorpora la modificació puntual del Pla general d'ordenació urbana de Madrid, ressaltant que suposa incrementar l'edificabilitat lucrativa en 19.577,17 metres quadrats, i descatalogar la totalitat dels jardins i de les zones verdes protegits amb el nivell 3 a la zona de la Basílica de Sant Francesc el Gran, afectant el recinte històric de la Vila de Madrid, declarat bé d'interès cultural pel Decret 41/1995, de 27 d'abril.

El Tribunal Suprem recolza la seva decisió en la doctrina jurisprudencial exposada en la precedent sentència de 15 de març de 2013 (RC 6243/2009), en què havia arribat a la mateixa conclusió, que subratlla que la normativa sobre patrimoni historicoartístic imposa limitacions al planificador urbanístic, reduint-ne l'àmbit de discrecionalitat:

"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 Suprem confirma l'escrutini que havia realitzat la Sala d'instància entre l'Acord de modificació parcial del Pla general d'ordenació urbana de Madrid i la Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol, destacant-hi les exigències derivades de la normativa sobre protecció del patrimoni historicoartístic, que imposa l'aprovació d'un pla especial de protecció, de conformitat amb el que disposa l'article 20.1 de l'esmentada Llei 16/1985, i avalua si davant la inexistència del dit pla, en el supòsit enjudiciat, el Pla general d'ordenació urbana de Madrid de 1997 i la modificació del Pla general compleixen la comesa substancial de tutela del patrimoni historicoartístic, amb les consideracions jurídiques següents:

"[...] 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 legítima 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 imprejujada 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 trascritos 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 incuestionable 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. Medi ambient

2.4.1. El Consell de Ministres gaudeix d'un ampli marge d'apreciació en la designació d'un determinat municipi per albergar un magatzem de combustible nuclear [STS de 4 de novembre de 2013 (RCA 282/2012)]

Els recursos contenciosos administratius mediambientals tenen ordinàriament com a objecte determinar si les autoritats estatals, comunitàries o municipals han respectat en l'adopció de les seves decisions les exigències que es deriven de l'aplicació de la legislació mediambiental, i, singularment, valorar la necessitat de realitzar una avaluació d'impacte ambiental respecte de l'activitat projectada.

No obstant això, en la sentència de la Secció Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 4 de novembre de 2013 (RCA 282/2012), es resol un conflicte mediambiental en què se suscita una controvèrsia respecte de si està justificada la decisió del Consell de Ministres de designar com a emplaçament del magatzem temporal centralitzat de combustible nuclear el municipi de Villar de Cañas, tot i que la candidatura presentada per l'Ajuntament beneficiat no era la que tenia més consens social, ni institucional ni territorial.

El Tribunal Suprem confirma la legalitat de la decisió del Consell de Ministres, en no apreciar que l'acord governamental impugnat sigui immotivat o arbitrari, amb l'exposició dels raonaments següents:

"[...] 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. L'aprovació d'un pla urbanístic no es pot considerar un projecte d'obres als efectes d'aplicació de la Directiva 85/337/CEE, d'impacte ambiental [STS de 26 de juliol de 2013 (RC 593/2010)]

En la sentència de la Secció Cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 26 de juliol del 2013 (RC 2593/2010), es flexibilitza l'exigència d'avaluació d'impacte ambiental, en relació amb l'aprovació d'instruments de planejament, respecte del criteri sustentat per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Canàries, amb seu

a Las Palmas de Gran Canària, en declarar que ni des de la perspectiva d'aplicació del dret intern –Reial decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental– ni des de l'òptica d'aplicació del dret comunitari europeu –Directiva 85/337/CEE, del Consell, de 27 de juny de 1985, relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient, i Directiva 2001/42/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 27 de juny de 2001, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient– calia sotmetre el Pla general d'ordenació urbana del municipi de Gáldar a aquesta anàlisi ambiental.

El Tribunal Suprem fonamenta la seva decisió revocàtoria de la sentència dictada pel Tribunal Superior de Justícia de Canàries en l'argument que no es pot considerar un pla urbanístic de projecte d'obres, instal·lacions o construccions a l'efecte d'aplicació del Reial decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, o la Directiva 85/337/CEE, amb els raonaments següents:

"[...] 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 incurrir 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 Programas 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 General 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 sentència del Tribunal Suprem que analitzem recorda la seva anterior doctrina jurisprudencial sobre la necessitat de distingir els conceptes de projecte, programa o pla, a l'efecte de determinar si és exigible formular avaluació d'impacte ambiental.

2.4.3. El Consell de Ministres ha de ponderar equilibradament els interessos econòmics i mediambientals concurrents en relació amb l'autorització de permisos d'investigació d'hidrocarburs [STS de 25 de juny de 2014 (RCA 353/2012)]

La concepció i comprensió de la clàusula “Estat social i democràtic de dret” es transforma per integrar la noció de “dret d'Estat ecològic”, que es nodreix del deure dels poders públics i els ciutadans de protegir el medi ambient, sotmetent les decisions d'explotació de recursos naturals al paradigma de desenvolupament sostenible.

La sentència de la Secció Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 25 de juny de 2014 (RCA 353/2012) es pot considerar *leading case* en matèria mediambiental, ja que es confronten interessos de l'Administració general de l'Estat, vinculats al desenvolupament d'una activitat que es considera estratègica per incrementar la riquesa nacional –explotació de jaciments d'hidrocarburs–, amb els interessos públics aduïts pel Cabildo Insular de Fuerteventura, que tracta de preservar l'ecosistema marí i d'evitar el risc que es puguin contaminar les aigües que circumden el seu territori costaner, perjudicant interessos econòmics i socials de la col·lectivitat que representa.

El Tribunal Suprem confirma la legalitat del Reial decret 547/2012, de 16 de març, pel qual es convalida el Reial decret 1462/2001, de 21 de desembre, pel qual s'atorguen els permisos d'investigació d'hidrocarburs denominats “Canàries-1”, “Canàries-2”, “Canàries-3”, “Canàries-4”, “Canàries-5”, “Canàries-6”, “Canàries-7”, “Canàries-8” i “Canàries-9”, partint de la premissa que només li correspon l'enjudiciament de la decisió governamental des de la perspectiva tecnicojurídica, sense que per això pugui estendre el seu àmbit d'enjudiciament a considerar l'oportunitat, la conveniència o l'encert de la mateixa.

Per al Tribunal Suprem, en l'expressió del seu vot majoritari, no s'adverteix la infracció de la normativa mediambiental de la Unió Europea ni de la legislació interna de medi ambient, en la mesura que els estudis d'impacte ambiental són exigibles ulteriorment quan es van autoritzar els sondejos exploratoris i les perforacions del llit marí:

“[...] 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 exploratorios 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 sentència del Tribunal Suprem que analitzem es va formular un vot particular discrepant, basat, substancialment, en el raonament que, abans d'adoptar el Consell de Ministres la decisió d'autoritzar els permisos d'investigació controvertits, es va haver d'elaborar un informe medioambiental, que integrés un inventari detallat dels valors ecològics afectats:

"[...] 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 pre-

cisión, 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 Exploratorios 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 Fuer-

teventura 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. Dret subvencional: els governs locals tenen la responsabilitat de complir els compromisos continguts en l'acord d'atorgament de subvencions [STS de 20 de gener de 2014 (RC 1621/2011)]

La sentència de la Secció Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 20 de gener de 2014 (RC 1621/2011), que va confirmar la sentència dictada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, amb seu a Sevilla, de 26 de gener de 2011, que va desestimar el recurs contenciós administratiu plantejat per l'Ajuntament d'Écija contra les resolucions de la Conselleria de Turisme, Comerç i Esport de la Junta d'Andalusia, que van acordar el reintegrament de la subvenció percebuda per a l'execució del Projecte de "Puesta en valor histórico del Palacio de Los Marqueses de Peñaflor" per incompliment de les condicions imposades, torna a ser exponent de la responsabilitat dels governs locals en el compliment dels compromisos econòmics i financers adquirits, amb l'objecte de racionalitzar la despesa pública i garantir la sostenibilitat de la Hisenda local.

El Tribunal Suprem rebutja el recurs de cassació interposat per l'Ajuntament d'Écija, partint de la base que l'invocat article 32 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, estableix el deure de l'Administració concedent de comprovar l'adequada justificació de la subvenció, així com la realització de l'activitat i el compliment de la finalitat que va determinar la concessió i el gaudi de l'ajuda pública.

El Tribunal Suprem, davant les eventuais discrepàncies respecte del compliment de la finalitat de la subvenció entre la Delegació Provincial de Turisme de Sevilla i la Intervenció General de la Junta d'Andalusia, confirma la procedència del reintegrament de la subvenció, en constatar-se que no s'havia restaurat i rehabilitat el Palau dels Marquesos de Peñaflor per desti-

nar-lo a la construcció d'un hotel de cinc estrelles, atès l'estat d'abandonament en què es trobava:

"[...] 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 Suprem va ratificar la valoració de la prova realitzada per la Sala d'instància, que havia constatat la manca de justificació del compliment de la finalitat de la subvenció atorgada, en els termes següents:

"[...] 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 Suprem també rebutja que la Sala d'instància hagi infringit l'article 54.a f) de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i l'article 42 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, que exigeixen que els actes administratius estiguin motivats degudament.

3. Epíleg: el compromís del Govern local amb el reforçament i desenvolupament de la clàusula constitucional de l'Estat social

La clàusula de l'Estat social, que expressa un principi rector constitutiu de l'Estat, per disseny dels articles 1 i 9.2 de la Constitució, vincula totes les administracions públiques per desenvolupar polítiques públiques que promoguin les condicions mínimes necessàries perquè la igualtat dels ciutadans i els grups en què s'integren sigui real i efectiva.

La clàusula de l'Estat social emergeix a la Constitució com a valor –que ha d'inspirar i impulsar una política de desenvolupament constitucional promocional dels drets socials– i com a categoria jurídica, que imposa limitacions als poders constituïts, que hauran de garantir un ordre social i econòmic just.

Els ajuntaments, per la seva posició institucional d'Administració de proximitat, han d'exercir les seves competències al servei dels interessos generals de la comunitat local, implementant els serveis públics a nivell local que permetin als seus veïns gaudir de la manera més àmplia dels drets econòmics, socials, culturals i mediambientals reconeguts en la Constitució.

Una estratègia intel·ligent per afavorir la governança de les corporacions locals, requereix impulsar una agenda municipal que uneixi desenvolupament econòmic i benestar, que contribueixi a la creació i conservació dels “béns públics locals”, que configuren la ciutat com un espai públic de satisfacció dels drets i interessos col·lectius.

El principi d'autonomia local, base de la fonamentació constitucional de les corporacions locals, determina que aquestes tinguin les atribucions competencials necessàries per garantir que els residents a un municipi puguin gaudir de condicions de vida d'acord amb el valor de la dignitat humana.

Per això, una restricció o limitació de les competències municipals que redueixi injustificadament la capacitat d'intervenció dels ajuntaments i de les diputacions en la implantació i el desenvolupament dels serveis públics de caràcter social, compromet lesivament la clàusula constitucional de l'Estat social.

El buidatge per part del legislador de l'Estat social a nivell local, suposa un trencament dels valors i principis constitucionals que no té empara en el text constitucional, que propugna assegurar a tothom una qualitat de vida digna, mitjançant la conformació d'un ordre econòmic i social just, que permeti establir una societat democràtica avançada.

La crisi de l'Estat social, derivada de la crisi econòmica i del desequilibri dels ingressos públics, que ha promogut un debilitament de la protecció de drets socials adquirits, no pot derivar en un procés de reversibilitat de les conquestes socials, com ha advertit, recentment, l'expresident del Tribunal Constitucional Pascual Sala.

El professor Juli Ponce ha destacat el valor del principi de “sostenibilitat social” en la conformació de la regulació urbanística, que tracta de combatre la segregació espacial i l'exclusió, que s'emmarca en la concepció del dret a la ciutat, que obliga les corporacions locals a desenvolupar polítiques actives per la igualtat de drets.

Hi concloc:

Les clàusules de l'Estat social, de l'Estat democràtic i de l'Estat de dret, que comprometen la Constitució, són interdependents i indissociables, de manera que si els responsables públics –per circumstàncies conjunturals de caràcter econòmic– abandonen la finalitat que legitima l'Estat d'assegurar les condicions necessàries perquè els ciutadans puguin desenvolupar les seves vides dignament, s'està configurant un “Estat social i demo-

cràtic de dret" debilitat, erosionat, incomplet i imperfecte, que caldrà reconstruir.

4. Notes bibliogràfiques

PART I

- Les reflexions del professor José Esteve Pardo són de l'article compartit amb altres autors "Los efectos de la crisis económica sobre las instituciones públicas". *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* (número 43). Madrid, març 2014.
- Sobre els efectes de la crisi econòmica en el dret públic cal llegir el llibre del professor Antonio Embid Irujo *El Derecho de la crisis económica*. Prensas Universitarias de Zaragoza. Saragossa, 2011.
- Les reflexions del professor Agustín José Menéndez són de l'article compartit amb altres autors "Los efectos de la crisis económica sobre las instituciones públicas", publicat en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* (número 43). Madrid, març 2014.
- La citació del professor Rafael Jiménez Asensio és del seu article "Las instituciones locales en tiempo de crisis: Reforma institucional y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales", publicat en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Madrid, maig 2011, p. 10 i seg.
- La idea de governança local com a pressupòsit d'actuació de les corporacions locals i com a paradigma rector de l'exercici responsable de les competències municipals, és posada en relleu per José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat en "La jurisprudència del Tribunal Suprem en matèria de règim local", publicat en *Quaderns de Dret Local* (número 33). Fundació Democràcia i Govern Local, octubre 2013.
- La referència al pensament del professor Hubert Heinelt està extreta del seu article "Posibles reformas de la estructura institucional del Govern local a Espanya en el si de l'Estat de les autonomies". *Quaderns de Dret Local* (número 29). Fundació Democràcia i Govern Local, juny 2012.
- Un estudi sobre els dubtes d'inconstitucionalitat que suscita la Llei 27/2013, de 27 de desembre, es pot llegir en Manuel Zafra Víctor: "Doble inconstitucionalitat de la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local". *Quaderns*

de Dret Local (número 34). Fundació Democràcia i Govern Local, febrer 2014.

- Sobre el principi de descentralització territorial es pot llegir José Manuel Bandrés: *El principio de subsidiariedad y la Administración local*. Marcial Pons. Madrid, 1999.
- Les reflexions crítiques del professor Luciano Parejo Alfonso al voltant de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, són del seu article "Algunes reflexions sobre l'impacte de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, sobre el model d'autogovern municipal", publicat en *Quaderns de Dret Local* (número 34). Fundació Democràcia i Govern Local, febrer 2014.

PART II

- Sobre l'extensió del control judicial de les administracions públiques es pot llegir la darrera obra de José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat *Los desafíos de la justicia contencioso-administrativa del siglo XXI*. Tirant lo Blanch. València, 2014.
- Sobre la noció d'Estat de dret ecològic cal llegir l'article 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, febrer 2010, p. 68 i seg.

PART III

- La citació sobre la defensa de l'Estat social en l'àmbit local de l'expresident del Tribunal Constitucional Pascual Sala Sánchez, és del seu discurs d'investidura de doctor honoris causa per la Universitat de València, pronunciat el dia 26 de maig de 2014. Publicacions de la Universitat de València, 2014.
- La citació del professor Juli Ponce és de la seva obra *Poder local y guetos urbanos*. Ministeri d'Administracions Públiques. Madrid, 2002. *Vid.* també d'aquest autor *El derecho y la (ir) reversibilidad limitadas de los derechos sociales de ciudadanía*. Institut Nacional d'Administració Pública. Madrid, 2014.
- Sobre el dret a la ciutat *vid.* María José González Ordovás: *Políticas y estrategias urbanas*. Ed. Fundamentos. Madrid, 2000. Així mateix, *vid.* José

Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat: *16 Ensayos sobre Democracia, Justicia y Derechos Humanos*. El Justicia de Aragón. Saragossa, 2012. Hom pot disposar d'aquesta obra gratuïtament en pdf en <http://www.eljusticiadearagon.com/documentos/N49Ensayos.pdf>.

- Una anàlisi dels models de règims locals de benestar es pot llegir en Clemente Jesús Navarro Yáñez: "Règims locals de béns; trets principals i alguns efectes". *Quaderns de Dret Local* (número 34). Fundació Democràcia i Govern Local, febrer 2014. ■