



Roj: **STS 2302/2014** - ECLI: **ES:TS:2014:2302**

Id Cendoj: **28079130042014100140**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **10/06/2014**

Nº de Recurso: **1489/2012**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a diez de Junio de dos mil catorce.

Visto por la Sala Tercera, Sección Cuarta del Tribunal Supremo constituida por los señores al margen anotados el presente recurso de casación con el número 1489/12 que ante la misma pende de resolución, interpuesto por la representación procesal del EXCMO. AYUNTAMIENTO DE SALAMANCA contra sentencia de fecha 29 de diciembre de 2011 dictada en el recurso 2130/2008 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid . Siendo parte recurrida EL ABOGADO DEL ESTADO en la representación que ostenta.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La sentencia recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor: "FALLAMOS.- Que desestimamos el recurso contencioso-administrativo núm. 2130/08 interpuesto por el ayuntamiento de Salamanca contra la resolución del presidente de la Confederación Hidrográfica del Duero de fecha 03.07.2008 que contestó al requerimiento previo que le hizo el citado ayuntamiento el 20.06.2008 para que reconociese su competencia para la limpieza del cauce del río Tormes a su paso por el término municipal de Salamanca; que se declara conforme a derecho en lo aquí debatido. Sin costas".

**SEGUNDO.-** Notificada la anterior sentencia, la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Salamanca, presentó escrito ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, preparando el recurso de casación contra la misma. Por Diligencia de Ordenación la Sala tuvo por preparado en tiempo y forma el recurso de casación, emplazando a las partes para que comparecieran ante el Tribunal Supremo.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, la parte recurrente, se personó ante esta Sala e interpuso el anunciado recurso de casación, expresando los motivos en que se funda y suplicando a la Sala: "... dicte sentencia en la que se case y declare nula, sin ningún valor y efecto la sentencia recurrida resolviendo en los términos interesados".

**CUARTO.-** Teniendo por interpuesto y admitido el recurso de casación por esta Sala, se emplazó al Abogado del Estado para que en el plazo de treinta días, formalizara escrito de oposición, lo que realizó, oponiéndose al recurso de casación y suplicando a la Sala: "... dicte sentencia desestimatoria de este recurso con los demás pronunciamientos legales".

**QUINTO.-** Evacuado dicho trámite, se dieron por conclusas las actuaciones, señalándose para votación y fallo la audiencia el día 6 de mayo de 2014, dejándose sin efecto por haberse señalado Pleno de la Sala, fijándose como nueva fecha el día 3 de junio de 2014, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Luis Maria Diez-Picazo Gimenez, Magistrado de la Sala



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El presente recurso de casación es interpuesto por el Ayuntamiento de Salamanca contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de 29 de diciembre de 2011 .

El asunto tiene origen en el requerimiento dirigido por el Ayuntamiento de Salamanca a la Confederación Hidrográfica del Duero para que ésta se reconociera competente para la limpieza del cauce del río Tormes a su paso por el término municipal de Salamanca. Mediante resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Duero de 3 de julio de 2008 se desestimó dicho requerimiento. Disconforme con ello, acudió el Ayuntamiento de Salamanca a la vía jurisdiccional. La sentencia ahora impugnada, tras un atento análisis de toda la legislación aplicable al caso, no encuentra ningún fundamento normativo para afirmar que la Confederación Hidrográfica del Duero sea competente para la limpieza del cauce del río Duero a su paso por el término municipal de Salamanca y, por consiguiente, desestima el recurso contencioso-administrativo.

**SEGUNDO.-** Se basa este recurso de casación en un único motivo, formulado al amparo del art. 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , si bien se subdivide en cuatro apartados diferentes. En el primer apartado, se alega infracción de los arts. 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local . Aduce el recurrente que ninguna de las dos normas invocadas, al regular las competencias propias de los municipios y sus servicios obligatorios, incluyen la limpieza del cauce de los ríos. Insiste en que esta actividad no puede ser subsumida en la idea de "recogida y tratamiento de residuos", utilizada por los mencionados preceptos legales para definir un ámbito necesario de competencia municipal.

En el apartado segundo, se alega infracción de los arts. 2 , 4 , 23 , 24 y 92 del Texto Refundido de la Ley de Aguas , así como de la jurisprudencia. Sostiene sustancialmente el recurrente que los referidos preceptos imponen a los organismos de cuenca un deber de protección del dominio público hidráulico y ello implicaría, a su juicio, que son competentes para la limpieza del cauce de los ríos. Por lo demás, se citan varias sentencias de diversos Tribunales Superiores de Justicia que parecen sustentar la competencia de los organismos de cuenca en la materia controvertida. Y se citan, asimismo, algunas sentencias de esta Sala relativas al deber de policía de los organismos de cuenca y a la responsabilidad patrimonial de la Administración que los daños derivados del incumplimiento de tal deber puede generar.

En el apartado tercero, se alega infracción del art. 28.4 de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional . Afirma el recurrente que la sentencia impugnada ha interpretado erróneamente este precepto; y ello porque, si bien éste atribuye las actuaciones en cauces públicos a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, lo hace "sin perjuicio de las competencias de la Administración Hidráulica sobre el dominio público hidráulico" y esta salvedad -por razones similares a las desarrolladas en el apartado anterior- comportaría la competencia de los organismos de cuenca en materia de limpieza.

En el apartado cuarto, en fin, se alega infracción de los arts. 6 y 62.1.b) de la Ley 30/1992 . El recurrente argumenta que la sentencia peca de incoherencia: si la Confederación Hidrográfica del Duero no es competente para la limpieza del río Tormes a su paso por Salamanca, mal puede tener competencia -tal como afirma la sentencia impugnada- para celebrar, llegado el caso, convenios de colaboración con los municipios para asumir las tareas de limpieza de los cauces. Recuerda, además, el recurrente que la Confederación Hidrográfica del Duero, según consta acreditado en las actuaciones, había celebrado varios convenios de esta índole con distintos municipios.

**TERCERO.-** Antes de abordar los diferentes apartados en que se articula el motivo único de este recurso de casación, es conveniente, para el correcto encuadramiento de la cuestión planteada, llamar la atención sobre dos extremos.

Por un lado, de la lectura de la sentencia impugnada resulta claro que aquí no se debate sobre la competencia para efectuar actuaciones extraordinarias en el cauce del río a su paso por una zona urbana. Se discute, más bien, a qué Administración le corresponde, en dicha zona urbana, la limpieza que podría denominarse "ordinaria" del cauce. Esta observación es importante, porque conduce a enfocar el problema desde el punto de vista de las operaciones de limpieza cotidiana, sin tomar en consideración esporádicas actuaciones de mayor envergadura.

Por otro lado, no existe ningún precedente claro y directo en la jurisprudencia de esta Sala. La referencia que el recurrente hace a algunas sentencias de Tribunales Superiores de Justicia, dicho sea con el máximo respeto, no constituyen jurisprudencia a efectos del art. 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción ni, por tanto, sirven para fundar el recurso de casación. Y con respecto a las sentencias de esta Sala en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración por daños derivados del incumplimiento de deberes propios de los organismos de cuenca, tampoco aportan un argumento definitivo, pues presuponen sólo que los



organismos de cuenca tienen un deber de policía y protección del dominio público hidráulico, no un deber de limpieza cotidiana de los cauces en las zonas urbanas.

La consecuencia de las dos observaciones que acaban de hacerse es que la solución a la cuestión planteada en este recurso de casación sólo puede hallarse mediante un examen de la legislación aplicable en esta materia.

**CUARTO.-** Una vez sentado lo anterior, es claro que no cabe apreciar la infracción de los arts. 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local denunciada por el recurrente en el apartado primero. Ciertamente se podría discutir si dichos preceptos legales atribuyen a los municipios la competencia de limpieza del cauce de los ríos a su paso por zonas urbanas. Y tal vez cupiera argumentar que la idea de "recogida y tratamiento de residuos" no se refiere a la limpieza fluvial, sino únicamente a la de las vías públicas; algo que, en todo caso, esta Sala ahora ni afirma ni niega. Ahora bien, todo ello no significa que de los mencionados preceptos de la legislación de régimen local se desprenda que la competencia para la limpieza del cauce del río Tormes a su paso por el término municipal de Salamanca corresponda a la Confederación Hidrográfica del Duero. Recuérdese que ésta es precisamente la cuestión litigiosa; y no si, en defecto de competencia del organismo de cuenca, la competencia es forzosamente municipal.

**QUINTO.-** Por lo que se refiere al apartado segundo, tampoco los preceptos de la legislación de aguas invocados por el recurrente permiten concluir que la limpieza del cauce de los ríos a su paso por zonas urbanas sea competencia del organismo de cuenca. Sin necesidad de transcribir ahora el tenor literal de todas esas normas, que las partes conocen perfectamente, lo cierto es que ninguna de ellas se refiere a lo que más arriba se ha llamado limpieza "ordinaria".

Más concretamente, los arts. 2, 4 y 92 del Texto Refundido de la Ley de Aguas no regulan propiamente deberes de los organismos de cuenca, de manera que su invocación en esta sede tiene carácter genérico y, desde luego, no es concluyente. Y los arts. 23 y 24 del mencionado cuerpo legal, que efectivamente establecen las funciones de los organismos de cuenca, enumeran deberes de estudio, planeamiento, inspección, policía y asesoramiento; y cuando hacen referencia a actuaciones materiales son de naturaleza inequívocamente estructural. Así ocurre destacadamente con las actuaciones de "ejecución, conservación, explotación y mejora de las obras incluidas en sus propios planes".

En ningún lugar se dice, en suma, que los trabajos cotidianos de limpieza del cauce de los ríos sean competencia del organismo de cuenca. Es verdad que tampoco se dice a quién competen, del mismo modo que seguramente lo es que el organismo de cuenca, precisamente como consecuencia de sus funciones de inspección y policía, no podría legalmente desentenderse de que los cauces de los ríos estén suficientemente limpios. Pero de aquí no se sigue que las operaciones materiales de limpieza ordinaria del cauce no sean encomendadas por la ley a otra Administración pública o, en su caso, a otras personas.

**SEXTO.-** El apartado tercero, tal como se dejó apuntado, se centra en el art. 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, que el recurrente considera vulnerado por la sentencia impugnada. Es aquí seguramente donde se encuentra la clave para resolver el problema. Dispone dicho precepto legal:

"Las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas corresponderán a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin perjuicio de las competencias de la Administración Hidráulica sobre el dominio público hidráulico.

El Ministerio de Medio Ambiente y las Administraciones Autonómicas y Locales podrán suscribir convenios para la financiación de estas actuaciones."

La adecuada interpretación de la norma transcrita exige aclarar a qué "actuaciones" se refiere. Una lectura de conjunto lleva a pensar que se trata de aquellas actuaciones en cauces públicos que no supongan invasión "de las competencias de la Administración Hidráulica sobre el dominio público hidráulico"; es decir, el art. 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional establece que las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo lo serán también para todas aquellas actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas que no impliquen ejercicio de competencias legalmente atribuidas a la Administración Hidráulica.

Pues bien, según ha quedado expuesto al analizar los arts. 23 y 24 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, la limpieza del cauce de los ríos a su paso por zonas urbanas no es competencia del organismo de cuenca. Ello significa, por lo que ahora importa, que dicha actividad queda fuera "de las competencias de la Administración Hidráulica sobre el dominio público hidráulico" de que habla el art. 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional y, por consiguiente, que cae dentro del ámbito de aplicación de la regla general establecida por dicho precepto legal, a saber: que se trata de una de esas "actuaciones" genéricamente encomendadas a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.



Cuanto se acaba de exponer explica por qué no asiste la razón al recurrente al invocar como infringido el art. 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional . Su argumento central es que la sentencia impugnada ha interpretado erróneamente dicha norma, por entender que olvida que no cabe entender atribuidas a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo aquellas actuaciones que competen a la Administración Hidrológica. Pero hay aquí una petición de principio, pues el recurrente presupone -como se ha visto, sin razón suficiente- que la limpieza del cauce está legalmente incluida dentro del ámbito competencial del organismo de cuenca. De aquí que no quepa afirmar que la sentencia impugnada vulnere el art. 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional .

Dicho todo ello, para disipar cualquier posible duda o equívoco, es importante hacer dos observaciones adicionales. Una es que la expresión "zonas urbanas" que el mencionado precepto legal emplea no puede ser entendida -como en algún momento sugiere el Abogado del Estado en su escrito de oposición al recurso de casación- como equivalente de lo que, con arreglo a la antigua legislación urbanística, era el suelo urbano. La idea de "zonas urbanas" tiene aquí un significado autónomo, pues lo determinante no es tanto la concreta clasificación urbanística de los terrenos que atraviesa el río, cuanto que se trate de un espacio materialmente urbano; esto es, de un pueblo o ciudad y de sus aledaños.

La otra observación es que esta Sala no afirma ni niega, por exceder de su función en esta sede, que la limpieza del cauce del río Tormes a su paso por el término municipal de Salamanca compete al Ayuntamiento de esa ciudad. Determinar cuáles sean "las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo" es una cuestión de derecho autonómico.

**SÉPTIMO.-** Por lo que hace al apartado cuarto, en fin, contiene un reproche mal formulado en términos de técnica casacional: cuando lo que se alega frente a la sentencia impugnada -como aquí ocurre- es una pretendida incoherencia en el razonamiento, el vicio denunciado es de incongruencia interna y, en cuanto tal, debe ser articulado con base en la letra c) del art. 88.1 de la Ley de la Jurisdicción ; y no, como hace el recurrente, con base en la letra d) de ese mismo precepto legal.

Debe tenerse presente, en todo caso, que la sentencia impugnada no adolece de la falta de coherencia que le achaca el recurrente. No tener atribuida la competencia para la limpieza del cauce de los ríos a su paso por zonas urbanas sólo significa que el organismo de cuenca no tiene el deber legal de llevar a cabo dicha actividad. No significa que por vía convencional no pueda asumirla en determinados términos municipales. Tan es así que tanto el art. 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional como, en términos más generales, el art. 23.1.e) del Texto Refundido de la Ley de Aguas dan base para que los organismos de cuenca celebren esta clase de convenios con las entidades locales.

Ni que decir tiene, por lo demás, que estar legalmente habilitado para celebrar convenios en una determinada materia no implica que exista un deber de hacerlo. De aquí que, en esta sede casacional, resulte irrelevante que la Confederación Hidrográfica del Duero hubiese celebrado convenios con ciertos municipios para asumir la actividad de limpieza de cauces.

**OCTAVO.-** Con arreglo al art. 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , la desestimación del recurso lleva aparejada la imposición de las costas al recurrente. Haciendo uso de la facultad prevista en el apartado tercero de dicho precepto legal, quedan las costas fijadas en un máximo de 4.000 € por todos los conceptos.

## FALLAMOS

No ha lugar al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Salamanca contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de 29 de diciembre de 2011 , con imposición de las costas al recurrente hasta un máximo de 4.000 € por todos los conceptos.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos D. Segundo Menendez Perez D. Luis Maria Diez-Picazo Gimenez D<sup>a</sup> Maria del Pilar Teso Gamella D. Jose Luis Requero Ibañez D. Ramon Trillo Torres **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Luis Maria Diez-Picazo Gimenez, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, certifico.