

**Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª).  
Sentencia de 26 diciembre 2007**

Recurso de Casación núm. 144/2004

**Ponente:** Excmo Sr. Rafael Fernández Valverde

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional dictó Sentencia, en fecha de 07-10-2003, desestimatoria del recurso deducido por la entidad mercantil Fertiberia, SA contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 09-04-2001, sobre denegación de la modificación de unas concesiones administrativas con la finalidad de que ciertos fosfoyesos fueran apiladas en capas de tres metros de altura en la Marisma de El Rincón, en el término municipal de Huelva. El TS declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la mercantil recurrente; con expresa condena en las costas.

En la Villa de Madrid, a veintiséis de diciembre de dos mil siete.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación 144/2004 interpuesto por la compañía FERTIBERIA, SA, representada por la Procuradora D<sup>a</sup>. Amparo Naharro Calderón y asistida de Letrado, siendo parte recurrida la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada por el Abogado del Estado; promovido contra la sentencia dictada el 7 de octubre de 2003 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en [recurso Contencioso-Administrativo núm. 1048/2001](#), sobre medio ambiente.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**- Ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, se ha seguido el recurso número 1048/2001, promovido por la compañía FERTIBERIA, SA y en el que ha sido parte demandada la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, sobre denegación de una modificación de unas concesiones otorgadas por OOMM de 14 de marzo de 1967 y 17 de mayo de 1968.

**SEGUNDO.**- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha [7 de octubre de 2003](#) del tenor literal siguiente: "FALLAMOS: Que debemos desestimar y desestimamos el recurso Contencioso-Administrativo interpuesto en representación de Fertiberia, SA contra la Orden del Ministro de Medio Ambiente de 9 de abril de 2001 por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Orden Ministerial de 20 de marzo de 2000, sobre denegación de modificación de unas concesiones otorgadas por OOMM de 14 de marzo de 1967 y 17 de mayo de 1968, declarando la conformidad a Derecho de las mismas, sin imponer las costas de este proceso a ninguno de los litigantes".

**TERCERO.**- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación de la compañía FERTIBERIA, SA. se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 16 de diciembre de 2003, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**CUARTO.**- Emplazadas las partes, la compañía FERTIBERIA, SA compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que en fecha 27 de enero de 2004 formuló el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó se dictara sentencia por la que "se declare haber lugar al recurso de casación interpuesto, casando la referida Sentencia y estimando íntegramente los pedimentos formulados en la demanda origen del presente procedimiento".

**QUINTO.**- El recurso de casación fue admitido por providencia de fecha 24 de mayo de 2005, ordenándose también, por providencia de 8 de septiembre de 2005, entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que hizo el ABOGADO DEL ESTADO en escrito presentado en fecha de 29 de noviembre de 2005, en el que expusieron los razonamientos que creyeron oportunos y solicitaron a la Sala que dictara sentencia "desestime íntegramente el recurso, con imposición de costas a la recurrente".

**SEXTO.**- Por providencia de fecha 7 de noviembre de 2007 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 11 de diciembre de 2007, en que tuvo lugar.

**SÉPTIMO.**- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales. Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde, Magistrado de la Sala

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.**- Se impugna en este recurso de casación la sentencia que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó en fecha de 7 de octubre de 2003, en su [recurso Contencioso-Administrativo núm. 1048/01](#), por medio de la cual se desestimó el formulado por la entidad FERTIBERIA, SA contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente, de 9 de abril de 2001, por la que fue desestimado el recurso de reposición formulado, por la misma entidad recurrente, contra la anterior Orden Ministerial del mismo departamento, de fecha 20 de marzo de 2000, por la que fue denegada la modificación de unas concesiones administrativas, otorgadas por Ordenes Ministeriales de 14 de marzo de 1967 y 17 de mayo de 1968, con la finalidad de que ciertos fosfoyesos (subproducto de la fabricación del ácido fosfórico) fueran apiladas en capas de tres metros de altura en la Marisma de El Rincón, en el término municipal de Huelva.

**SEGUNDO.**- Como decimos, la Sala de instancia desestimó el recurso Contencioso-Administrativo y se basó para ello, en síntesis, y por lo que aquí interesa, en la siguiente argumentación:

- a) Tras reproducir el artículo 77 de la [Ley 22/1988, de 28 de julio](#), de Costas, sobre modificación de las concesiones, y 156 del Reglamento general que la desarrolla, aprobado por [Real Decreto 1471/1989, de 1º de diciembre](#), la Sala de instancia señala que "como cuestión previa ha de ponerse de manifiesto que, según se desprende de la abundante documental obrante en las actuaciones, la concesión que constituye el objeto del pleito fue otorgada (y transferida a Fertiberia) a fin de apilar fosfoyesos en un terreno que reunía (y reúne) las características de una marisma. Y si bien las marismas no formaban necesariamente parte del dominio público estatal antes de 1988, pues según las Leyes precedentes podían ser propias del Estado, de uso comunal de los pueblos o de propiedad particular, ha sido definitivamente la Ley de Costas de 1988 la que declara ya sin reservas, en su artículo 3.1 a), que son bienes de dominio público estatal las marismas y las albuferas, marjales, esteros y demás terrenos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujos de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar".
- b) La Sala de instancia igualmente recuerda el carácter restrictivo con el que debe de ser interpretado el régimen jurídico de las concesiones administrativas sobre el dominio público marítimo terrestre, así como el procedimiento al que las mismas deben de sujetarse, tal y como se desprende de los preceptos legales y reglamentarios que cita, de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la propia Exposición de Motivos de la Ley de Costas.
- c) La Sala, por otra parte, y en respuesta a distintos informes y valoraciones de organismos públicos esgrimidos como favorables al denominado Proyecto de Reordenación de Vertidos, hace referencia a la apertura de expediente sancionador a la recurrente por incumplimientos del clausulado concesional, así como al rechazo de la solución de compromiso ofertada por la Administración hasta la fecha de la extinción de la concesión vigente.
- d) La sentencia de instancia da respuesta expresa a la doble argumentación de la recurrente con base en los apartados c) y a) del artículo 156 del Reglamento de Costas -que permiten la modificación de las concesiones, entre otros supuestos "cuando lo exija su adecuación a los planes y normas correspondientes", o bien "cuando se hayan alterado los supuestos determinantes de su otorgamiento"-, señalando al respecto que "ambas argumentaciones, sin

embargo, han de decaer, al no poder ser conceptuada como "alteración de los supuestos determinantes de su otorgamiento" las mayores exigencias derivadas de una evolución legislativa, manifestada a través de nuevas normas, consistentes tanto en Convenios Internacionales como en la propia [Constitución](#) (artículo 132 de la misma) y asimismo expresadas a través de la Ley de Costas de 1988 y de su Reglamento, que han requerido la adecuación de los usos privativos sobre el dominio público a dicha nueva regulación, pero que nada tienen que ver con una modificación de las condiciones del otorgamiento de tal concesión.

Lo anterior porque, tal y como pone de manifiesto la resolución impugnada, las zonas de marismas y demás humedales costeros son espacios muy valiosos desde el punto de vista ambiental, a cuya protección en estado natural está obligado el estado Español en virtud del compromiso asumido con la firma del Convenio Ramsar, ratificado por España el [18 de marzo de 1982](#).

Voluntad de proteger los humedales a la que asimismo responde la "Estrategia Española de la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica", y el "Plan Estratégico de Conservación de los Humedales" elaborados por el Ministerio de Medio Ambiente.

Siendo asimismo aplicable al presente caso, ya como legislación interna, lo dispuesto tanto en el artículo 35.2 de la Ley de Costas, que expresamente establece que "La Administración no está obligada a otorgar los títulos de utilización del dominio público marítimo terrestre que se soliciten con arreglo a las determinaciones del plan o normas aprobadas, pudiendo ser denegados por razones de oportunidad u otras de interés público debidamente motivadas", como en el artículo 122 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1471/1989 a cuyo tenor: "Las autorizaciones administrativas sobre establecimiento, modificación o traslado de instalaciones o industrias que originen o puedan originar vertidos al dominio público marítimo terrestre se otorgarán condicionadas a la obtención de las correspondientes autorizaciones de vertidos y concesiones de ocupación de dicho dominio".

e) Por último, en relación con la argumentación relativa a la existencia de otras alternativas -acompañadas de dictamen pericial- se expone que "Esta Sala sin embargo, conforme al criterio de libre valoración de prueba que a la misma le permite el artículo 632 de la [Ley de Enjuiciamiento Civil](#) considera que no puede sujetarse a dicho dictamen pericial, no sólo por contradecir lo que resulta del expediente administrativo tramitado sino, sobre todo, porque se trata de un documento confeccionado "ad hoc" para el presente procedimiento y al que por ello no es posible otorgar virtualidad probatoria alguna.

Añadir, para concluir, que si bien es cierto que la resolución combatida fundamenta su decisión en razonamientos medioambientales, y también que es la Junta de Andalucía (y no la Dirección General de Costas) la que tiene competencias en materia medioambiental, sin embargo en ningún caso el ejercicio de dichas competencias puede vulnerar la regulación legal que de las concesiones en el dominio público marítimo terrestre se ha expuesto con anterioridad, concesiones que son competencia del Estado según se desprende de la [STC 149/1991, de 4 de julio](#), Sentencia del Tribunal Constitucional cuyo fundamento jurídico 4 F g expresamente determina que, aunque no fuera el único sistema constitucionalmente lícito, tampoco es contrario al orden constitucional de competencias el de atribuir a la Administración del Estado la facultad de otorgar los títulos que permiten la ocupación y la utilización especial del demanio de titularidad estatal, por lo que también dicha argumentación de la demanda ha de decaer".

**TERCERO.-** Contra esa sentencia ha interpuesto la entidad recurrente recurso de casación, en el cual esgrime -en realidad- cuatro motivos de impugnación, articulados, todos ellos, por vía prevista en el artículo 88.1.d) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio](#), Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) esto es, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

En el primer motivo (88.1.d de la LJCA) planteado por la entidad recurrente se entiende infringido el artículo 77 de la [Ley 22/1988, de 28 de julio](#), de Costas, en sus apartados a) y c), así como el 156 del Reglamento general que la desarrolla, aprobado por [Real Decreto 1471/1989](#), en los mismos apartados. En síntesis, lo que se plantea por la entidad recurrente es que la modificación de las concesiones administrativas debieron de ser admitidas -y la Sala de instancia así debió aceptarlo en su sentencia- al concurrir los presupuestos contemplados en las normas legales y reglamentarias invocadas, esto es, porque se habían "alterado los supuestos determinantes de su otorgamiento" (apartados a) y por que así "lo exija su adecuación a los planes y normas correspondientes" (apartados c), al venir ello determinado por los cambios legislativos habidos, por los planes medioambientales de la Junta de Andalucía,

competente en la materia, así como por haberse aprobado una nueva ordenación de vertidos en la ría del Odiel. En síntesis, se entiende que en caso de los tres supuestos contemplados en el apartado 1 del artículo 156, la Administración debe de actuar regladamente, sin posibilidad de denegación de la modificación, ya que la actuación discrecional está contemplada en el apartado 3 del mismo precepto, para el caso de que no concurren los supuestos del apartado 1.

El motivo no puede prosperar.

Al margen de no poder aceptarse el carácter reglado de la potestad que se contempla en los preceptos que se consideran como infringidos -en los términos en los que interpretado por la recurrente-, lo cierto es que en el desarrollo del motivo no se efectúa crítica alguna a la sentencia de instancia en el particular de la misma -que se configura como esencial- que centra su argumentación en la modificación introducida por la Ley de Costas de 1988 y en la mayor protección que la misma supuso (con base en el artículo 132 de la [Constitución Española](#) para el dominio público; frente a ello se quiere argumentar -como si de una protección distinta se tratara- con base en el ejercicio de las potestades medioambientales que le corresponden a la Junta de Andalucía, mas lo cierto es que ambas actuaciones -tanto estatal como autonómica- se nos sitúan en la misma línea de protección de un determinado y común espacio físico; esto es, de los planes autonómicos (y en concreto de su Plan de Vertidos) se deduce que han quedado excluidos los vertidos de aguas ácidas a la Ría del Odiel, por lo que el transporte de los fosfoyesos a través de sus aguas ha devenido inviable, pero tal actuación autonómica no puede -en modo alguno- ser considerada como determinante de que en la zona de dominio público no afectada por las aguas el apilamiento en altura de los fosfoyesos deba de pasar de tres metros, que fue lo autorizado, a veinticinco.

Lo significativo, pues, ha sido el mayor nivel de protección del dominio público marítimo terrestre, derivada de la Ley de Costas de 1988, que no se encontraba en vigor cuando las concesiones fueron inicialmente concedidas, y, por ello, la circunstancia de que, en la actualidad, la Junta de Andalucía, en uso de las competencias que ahora le son propias como consecuencia del conocido proceso de descentralización administrativa, articule su propia política medioambiental en la zona -cual es su obligación-, no puede ser entendido ni como una alteración ni como un plan que irremisiblemente impone una alteración de las concesiones inicialmente otorgadas, ya que -no se olvide- el Estado (y en su nombre hoy el Ministerio de Fomento) cuenta con la titularidad de las costas como dominio público que son.

**CUARTO.-** En el segundo motivo (88.1.d de la [LJCA](#)) la recurrente considera infringidos los artículos 348 de la [Ley 1/2000, de 7 de enero](#), de Enjuiciamiento Civil (LECiv) en relación con el 60.4 de la citada LJCA, argumentado sobre las infracciones de la sentencia de instancia en el particular de la misma relativo a la valoración de la prueba. Al respecto se recuerda el carácter discrecional alegado por el Ministerio de Medio Ambiente en las Ordenes impugnadas y la posibilidad del control jurisdiccional de su ejercicio, que, en concreto, se centra en la valoración efectuada por la sentencia de instancia del dictamen pericial elaborado por un Catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid, y que fue aportado como prueba, rechazando, en concreto, el tratamiento dado al mismo por la Sala de instancia.

Tampoco este motivo puede prosperar.

Como es de sobre y suficientemente conocido (por todas [STS 3 de diciembre de 2001](#) "es ya doctrina reiterada de esta Sala que la formación de la convicción sobre los hechos en presencia para resolver las cuestiones objeto del debate procesal está atribuida al órgano judicial que, con inmediatez, se encuentra en condiciones de examinar los medios probatorios, sin que pueda ser sustituido en tal cometido por este Tribunal de casación, puesto que la errónea valoración probatoria ha sido excluida del recurso de casación en la jurisdicción civil por la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, y no ha sido incluida como motivo de casación en el orden Contencioso-Administrativo, regulado por primera vez en dicha ley. Ello se coherente con la naturaleza de la casación como recurso especial, cuya finalidad es la de corregir errores en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, y no someter a revisión la valoración de la prueba realizada por el tribunal de instancia". Junto a ello, hemos de efectuar otro doble pronunciamiento que viene a modular lo que acabamos de poner de manifiesto:

a) Que "compete en todo caso a cada parte la carga de probar sus pretensiones. En efecto la carga de la prueba es un concepto no demasiado perfilado en el proceso contencioso, que se limita a ser tributario de la doctrina civilista

nacida de los artículos 1214 y siguientes del [Código Civil \( LEG 1889, 27\)](#). La importancia del expediente administrativo en nuestra jurisdicción explica la falta de relevancia de este tema. La carga de la prueba, paradójicamente tiene interés sólo cuando hay falta o ausencia de prueba de hechos relevantes. En ese caso, el Tribunal debe hacer la imputación lógica a la parte que quebrantó el onus probandi" (STS [22 de enero de 2000 \[ RJ 2000, 1044\]](#)).

b) Que, no obstante todo lo anterior, se vienen poniendo de manifiesto por la jurisprudencia determinados supuestos en los que la valoración de la prueba efectuada por el Tribunal de instancia puede tener acceso a esta sede casacional, tal y como acontece en los supuestos en los que se produce una "Infracción de las reglas de la sana crítica cuando la apreciación de la prueba se haya realizado de modo arbitrario o irrazonable o conduzca a resultados inverosímiles, que puede hacerse valer por el mismo cauce de infracción del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia, pues el principio de tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos que consagra el artículo 24 de la [Constitución](#) comporta que estos errores constituyan vulneraciones del citado derecho y por ende infracciones del ordenamiento jurídico susceptibles de fiscalización por el Tribunal Supremo".

Ello, sin embargo, no ha acontecido en el supuesto de autos en el que la sentencia de instancia efectúa un doble pronunciamiento sobre el informe técnico aportado por la entidad recurrente, que le lleva a concluir señalando que "no es posible otorgar(le) virtualidad probatoria alguna"; en concreto se señala:

a) Que el mismo se trata de "un documento confeccionado ad hoc para el presente procedimiento".

b) Que el mismo contradice lo que resulta del expediente.

De la lectura del informe -que obviamente no podemos incluir entre los dictámenes periciales emitidos en el marco de la contradicción procesal- debemos destacar como el sistema de producción de la recurrente, y de otras fabricantes de fertilizantes situadas en el Polígono Industrial de la Punta del Sebo en la Ría de Huelva alcanza aproximadamente cuatrocientas mil toneladas de ácido fosfórico y unos dos millones de toneladas anuales de fosfoyesos, siendo químicamente imposible reducir dicha cantidad sin paralizar la producción; la solución dada inicialmente fue su depósito en las Marismas del Tinto (el Pinar, el Rincón y Mendaña) situadas en la margen derecha del río y sin control alguno sobre el vertido de las aguas ácidas derivadas del transporte de los fosfoyesos a las citadas marismas, lo cual, con el tiempo devino ambientalmente inviable, planteándose otras alternativas (vertidos a las rías o al mar, transporte o deposición a mina abandonada, utilización agrícola, como elemento de construcción, como elemento para la fabricación de ácido sulfúrico, cemento o sulfato amónico) que fueron rechazadas, fundamentalmente por su inviabilidad económica, apostando el informe analizado por la Sala de instancia por la deposición de los fosfoyesos en una parcela lo mas reducida posible con el establecimiento de un sistema de recogida de las aguas utilizadas en el transporte. Tal proyecto permitiría la deposición durante unos catorce años y culminaría con la formación de una colina de suave pendiente de unos veinticinco metros de altura de coronación con un circuito cerrado de aguas que evitara cualquier efluente sobre el río Tinto.

La posición de la Sala de instancia es razonable cuando en su afirmación lo que apunta, en primer término, es que hubiera sido mas eficiente, desde la perspectiva jurisdiccional, plantear la prueba como una pericial, dado el evidente contenido técnico expresado y las diversas vertientes, de toda índole, que la cuestión implica; tal afirmación de la Sala de instancia en modo alguno puede ser considerada como arbitraria. Por otra parte, y en lo referente al carácter contradictorio del informe aportado en relación con el expediente, aun no siendo muy explícita la sentencia de instancia, sin embargo, lo que sí se nos presenta como evidente es que el mismo no contiene referencia alguna a lo que ha constituido la ratio decidendi de las Ordenes impugnadas y de la propia sentencia, esto es, la nueva regulación y protección del dominio público marítimo terrestre derivado de las nuevas [Leyes de Aguas y Costas de 1985 y 1988](#), y, en concreto, de los humedales y de las marismas, a las que expresamente se refiere en el párrafo segundo del artículo 3.1.a) de la citada Ley de Costas. Es mas, ni siquiera se hace referencia a la afirmación, que en las Ordenes impugnadas se contiene, en relación con la insuficiencia del compromiso de la recurrente sobre la recuperación del terreno de marismas (apartado 3) "dada la ausencia de compromiso de Fertiberia con las intenciones de la Administración al respecto, ello sin perjuicio de que, al acuerdo combatido se pueda superponer un eventual futuro convenio" (apartado 7).

En tal situación, la valoración de la Sala de instancia, que no ha contado con una auténtica prueba pericial al respecto, desde la perspectiva de la valoración probatoria que en este motivo analizamos, se nos presenta como prudente, acertada y carente de cualquier atisbo de irracionalidad ante un conflicto en el que -como acabamos de

exponer- se deja una puerta abierta a la futura y difícil resolución convencional que debe pasar por el viable mantenimiento económico de la producción industrial pero en el marco del principio de sostenibilidad y de legalidad, esto es, en el marco del respeto de la normativa medioambiental y del dominio público marítimo terrestre, que es la perspectiva que nos queda constitucionalmente reservada para el ejercicio de la potestad del control jurisdiccional, sin que puedan pretenderse de nosotros soluciones que están reservadas al ejercicio de potestades administrativas.

**QUINTO.**- En el tercer motivo la infracción del ordenamiento jurídico se proclama, en concreto, del artículo 9.3, en relación con el 103.1 y 106.1 del [Constitución Española](#), poniendo de manifiesto que las Ordenes impugnadas superan los límites de la discrecionalidad, con las consecuencias invalidantes que ello acarrea por violación de los preceptos invocados, esto es, del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y de los demás principios (103.1) a los que la Administración debe someterse en su actuación.

Obviamente no hay dudas en orden a la posibilidad del control jurisdiccional de las potestades discrecionales de la Administración, y tampoco acerca de que la potestad de modificación de los términos de una concesión administrativa pudiera ser considerada como discrecional, mas sobre lo que no se razona, ni tampoco se critica, en el recurso de casación es sobre el carácter restringido de tales actuaciones cuando las mismas se producen en el marco del dominio público marítimo terrestre. La realidad es que las concesiones otorgadas para el vertido de los fosfoyesos en los años 1967 y 1968 han devenido inviables como consecuencia de una nueva normativa estatal que -a su vez, como consecuencia de los Convenios internacionales suscritos por España- ha protegido, como integrantes del dominio público marítimo terrestre "las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar"; esto es, que no resultando posibles hoy tales concesiones, lo que se pretende de la Administración -y luego de la Jurisdicción- es que, modificando las cláusulas concesionales, amplíe el ámbito de depósito que la concesión implicaba. La resoluciones impugnadas se fundamentan, como sabemos, en las nuevas Leyes de Costas (en cuanto al dominio público marítimo terrestre) y de Aguas (en cuanto a la conservación y recuperación por las Confederaciones Hidrográficas de las "zonas húmedas"), y, partiendo de las mismas, las potestades discrecionales actuadas, en su proyección sobre las cláusulas concesionales, no nos ofrecen ningún síntoma de arbitrariedad. Es evidente que se han producido y emitido diversos informes en el expediente administrativo (que deben ser situados en el ámbito provincial) tendentes a la búsqueda de una solución, que inciden fundamentalmente sobre el aspecto positivo de la supresión del vertido de la aguas ácidas a la Ría, y que parecen adecuar la situación al denominado Proyecto de Reordenación de Vertidos elaborado por la Junta de Andalucía, mas la no aceptación de los mismos no supone discrecionalidad sino, mas al contrario, actuar desde una perspectiva integral de legalidad, sin dejar al margen el cumplimiento de lo establecido en la citadas Leyes de Aguas y Costas.

**SEXTO.**- En el cuarto motivo (88.1.d de la [LJCA](#)), por último, la infracción que se expone afecta a los mismos preceptos que el motivo anterior (esto es, a los artículos 9.3, en relación con el 103.1 y 106.1 del [Constitución Española](#)) si bien analizados ahora desde la perspectiva de la falta de coordinación de las Administraciones estatal y autonómica.

Tal necesidad de coordinación viene incluso impuesta, desde la perspectiva de la legalidad ordinaria por el artículo 116 de la Ley de Costas, que impone a las Administraciones Públicas, en las relaciones interadministrativas, el deber de ajustar "sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a aquellas".

No obstante, el ámbito de dichos principios ha sido suficientemente establecido por el Tribunal Constitucional, debiendo estarse a lo por el mismo señalado al respecto.

Así en la [STC 27/1987, de 27 de febrero](#), se puso de manifiesto que "... dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 de la [C.E.](#)), que debe predicarse no sólo de cada Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de



todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan.

Entre tales fórmulas de relación interadministrativa y de conformidad, en su caso, con los correspondientes Estatutos de Autonomía, el legislador puede disponer la coordinación de la actividad de las Corporaciones Locales por el Estado o por las Comunidades Autónomas, según el régimen de distribución de competencias entre aquél y éstas. Como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal en anteriores decisiones (SSTC [32/1983, de 28 de abril](#), y [42/1983, de 20 de mayo](#), entre otras), tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada. La coordinación implica "la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema", integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo".

En consecuencia, lo que el principio constitucional exige y la legislación ordinaria concreta es el respeto a las respectivas competencias así como la conveniencia de establecer fórmulas de diversa índole a través de las cuales se articulen la mismas con mayor eficacia y eficiencia, mas teniendo en cuenta que, estándose en presencia del dominio público marítimo terrestre, la prevalencia estatal se presenta como incontestable. Efectivamente, en tal sentido, la [STC 149/1991, de 14 de julio](#), se pronunció sobre la constitucionalidad de la [Ley 22/1988, de 28 de julio](#), de Costas, señalando al respecto, con cita de precedentes que "es sabido que, según una doctrina que muy reiteradamente hemos sostenido (SSTC [77/1984](#), F. 3º, [227/1988](#), F. 14, y [103/1989](#), F. 6º.a), la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad. Tal doctrina no significa, sin embargo, que la Constitución no establezca con absoluta precisión que es competencia propia del Estado la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural y que atribuya al Estado la titularidad del mismo, como ya se declaró en la [STC 227/1988](#) (fundamento jurídico 14). Según allí se demuestra no sólo resulta, en efecto, del análisis del art. 132 [C.E](#) la conclusión de que "tratándose del demanio natural es lógico que la potestad de demanializar se reserve en exclusiva al Estado y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan asimismo, como unidad indivisible en el dominio estatal", sino que esa solución es la única compatible con otros preceptos constitucionales, muy especialmente los contenidos en los párrafos primero y octavo del apartado primero del art. 149.

Esta facultad del legislador estatal para definir el dominio público estatal (art. 132.2 C.E.) y para establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran, está constitucionalmente sujeta a condicionamientos que la propia Constitución establece de modo explícito o que implícita, pero necesariamente, resultan de la interpretación sistemática de la Norma fundamental. Como en el presente caso el contenido del dominio público, el género de bienes que lo integran, está establecido por la propia Constitución, el legislador se limita, al definirlo, a ejecutar un mandato constitucional y se excusan otras consideraciones respecto del condicionamiento que a la facultad para incluir en el dominio público, genéricamente, los bienes de otra naturaleza o clase, impone la misma Constitución. Si resulta necesario recordar que, en lo que toca al régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador no sólo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que además ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias. Ciertamente esta inclusión en la legislación reguladora del régimen jurídico de los bienes del dominio público natural cuya titularidad corresponde al Estado de las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esa titularidad se impone como necesidad lógica en todo caso, y así lo declaramos, en lo que concierne a las aguas, en la ya citada STC 227/1988 (fundamento jurídico 18). En el caso del dominio público marítimo-terrestre se trata además, sin embargo, de una expresa necesidad jurídico-positiva, constitucional, pues como es obvio, el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas".

El motivo, pues, también ha de ser rechazado.

**SÉPTIMO.**- Al declararse no haber lugar al recurso de casación procede condenar a la parte recurrente en las costas del mismo (artículo 139.3 de la [Ley 29/1998, de 13 de julio](#), con la limitación en cuanto a la minuta de Letrado, a la vista de las actuaciones procesales, de 1.500 euros.

VISTOS los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos de pertinente aplicación de la mencionada Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio.

Por todo ello, en nombre de SM el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

#### **FALLAMOS**

1º. No haber lugar y, por tanto, desestimar el recurso de casación número 144/2004, interpuesto por la entidad FERTIBERIA, SA contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección 1ª) de fecha 7 de octubre de 2003, en su recurso Contencioso-Administrativo 1048 de 2001, la cual, en consecuencia, confirmamos.

2º. Condenar a la entidad recurrente en las costas del presente recurso de casación, en los términos expresados.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernández Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.