

SENTENCIA DEL TS (SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 5.ª) DE 4 DE FEBRERO DE 2011

Fernando GONZÁLEZ BOTIJA

Profesor Titular de Derecho Administrativo
suricato@der.ucm.es

El Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, en Sentencia de 4 febrero de 2011 (RJ 2011\1147) (recurso de casación núm. 872/2007, ponente: Excm. Sra. Pilar Teso Gamella) ha resuelto un recurso contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala correspondiente de la Audiencia Nacional de 23 de noviembre de 2006 que resolvió a su vez el interpuesto contra Orden del Ministro de Medio Ambiente de 12 de abril de 2004 aprobatoria del deslinde de los bienes de dominio público terrestre de unos 1.907 m² en el tramo de costa de la Bahía de Cádiz, que comprende las salinas y caños que se encuentran entre la línea del deslinde aprobado por Orden de 2 de marzo de 1993, junto a la salina Sagrado Corazón de Jesús y el río Arillo, y junto a la salina San Miguel (ambas salinas incluidas), en el término municipal de San Fernando (Cádiz).

Se reprocha a la sentencia de la Audiencia Nacional la infracción del art. 117.2 de la Ley de Costas (RCL 1988, 1642), pues la sentencia «deja en el olvido la argumentación contenida en la demanda, relativa a que la aprobación del deslinde (“que”) vendría a modificar de manera sustancial el PGOU de San Fernando». El contenido del motivo, además de razonar por qué no plantea un motivo denunciando la incongruencia omisiva de la sentencia por no examinar una cuestión planteada en la demanda, solicita la integración de hechos al amparo del art. 88.3 LJCA (RCL 1998, 1741), porque la Administración General del Estado no «formuló oposición a dicho instrumento de planeamiento, incorporándose al mismo [...] la línea probable del dominio público». Considera que, de conformidad con los arts. 116 y 117.2 de la Ley de Costas, han de respetarse los diferentes ámbitos de competencia. De modo que «si para la aprobación de un instrumento de planeamiento con incidencia en el litoral se exige un acuerdo entre las Administraciones afectadas, para su modificación habrá que acudir a los mismos mecanismos».

Por su parte, el abogado del Estado señala que el recurso de casación no es una segunda instancia y lo que el Ayuntamiento recurrente hace en este recurso es repetir lo alegado en la instancia y desestimado por la sentencia. Además, se indica que la cuestión que suscita ha sido reiteradamente desestimada por la jurisprudencia del Supremo.

El Tribunal Supremo destaca que el motivo que se aduce no puede prosperar por las siguientes razones:

En primer lugar, la sentencia recurrida no guarda silencio sobre la cuestión relativa a las interferencias que pueden surgir entre la aprobación de un deslinde sobre el demanio costero y la aprobación de un Plan General, pues en el fundamento primero a dicha cuestión dedica en el fundamento tercero la sentencia recurrida. Cuestión distinta a tal omisión es que el contenido de la respuesta judicial no sea compartido por la entidad local recurrente.

En segundo lugar, la existencia de distintas competencias de los diversos entes públicos territoriales que se proyectan sobre un mismo espacio físico a menudo suelen conllevar problemas de ensamblaje, que desde luego no pueden solventarse llegando a la conclusión de hacer imposible, como sería exigir el consenso entre Administraciones que se postula, el ejercicio de la competencia estatal en materia de dominio público marítimo-terrestre.

Esta confluencia de títulos competenciales y de la acción administrativa sobre el mismo escenario tan sólo comporta la necesidad de estimular los mecanismos de colaboración y coordinación, como imponen los arts. 116 y 117 de la Ley de Costas (RCL 1988, 1642), y 210 y siguientes del Reglamento, y como se desprende de la STC 149/1991, de 4 de julio (RTC 1991, 149). Téngase en cuenta que el art. 118 fue declarado inconstitucional por la STC 149/1991, fundamento jurídico 7.D).b).

Se infiere del marco legal que proporcionan la Ley y Reglamento citados que la declaración de demanialidad de un tramo de costa resulta inmune a las normas urbanísticas previstas en el plan, pues las mismas no pueden hacer perder a los terrenos sus características geofísicas y, por ende, su carácter como bienes de dominio público marítimo-terrestre, que recordemos son bienes demaniales por naturaleza, y el deslinde se limita a constatar su concurrencia. De modo que las incidencias surgidas en la tramitación del plan general con motivo del informe que ha de realizar la Administración General del Estado, al amparo del art. 117 de la Ley de Costas, no pueden desviar de tal conclusión.

Destaca el Alto Tribunal que es cierto que los arts. 116 y 117 de la Ley de Costas pretenden concretar los principios de colaboración, coordinación e información mutua por la vía de informe previo, pero desde luego de su contenido no puede inferirse la conclusión a la que llega la recurrente, y es que la aprobación del deslinde en una zona que ya ha aprobado Plan General conforme a una línea provisional anterior ha de hacerse por acuerdo entre las Administraciones. Hay que tener en cuenta que el informe se elaboró, en este caso, cuando el deslinde no estaba aprobado, en el mismo se hacía referencia únicamente a una línea poligonal del deslinde aproximada y, en fin, conocida es la procelosa tramitación de los expedientes de deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre. Lo que en ningún caso puede pretenderse con éxito es que la aprobación anterior de un Plan General, y las determinaciones urbanísticas previstas en el mismo, vinculan a la Administración General del Estado cuando realiza el posterior deslinde de la zona, al socaire de un informe que hacía referencia tan sólo a una línea probable de deslinde. En fin, si se ha señalado que la declaración de demanialidad de un bien, que lo es por naturaleza, resulta inmune a las normas urbanísticas previstas en el plan, va de suyo que también lo ha de ser frente a los informes realizados bajo la nota de su provisionalidad.

En tercer lugar advierte el Tribunal Supremo que en el sentido indicado se ha venido pronunciando de modo uniforme y reiterado. Así es, cuando se suscitaba que resultaba obligado el ejercicio de la competencia de la Administración estatal en materia de deslinde de forma coordinada y consensuada con la Administración municipal y se invocaba la infracción del art. 117 de la Ley de Costas (RCL 1988, 1642), ya dijo que «no existe vinculación alguna en el momento del deslinde por la previa actuación o intervención estatal en el planeamiento urbanístico. La previa clasificación del suelo e incluso la intervención estatal en dicha actuación a través de los informes previstos en el art. 117, antes citado, no puede vincular la posterior actuación estatal en materia de deslinde, ya que la naturaleza demanial de los terrenos es absolutamente distinta y diferente del ejercicio de la potestad de planeamiento concretada en la clasificación y calificación urbanística de los mismos terrenos, no siendo posible que la actuación de esta potestad administrativa altere la naturaleza demanial de unos concretos terrenos, ya que tal carácter no es fruto del ejercicio de una potestad discrecional —como la de planteamiento— sino, más bien, el resultado irremisible de la declaración de tal carácter demanial por concurrir las características físicas contempladas en el art. 3.º de la LC, de conformi-

dad con lo previsto en el art. 132 de la Constitución Española. Dicho de otra forma, que la demanialidad resulta absolutamente inmune a las previas determinaciones del planeamiento urbanístico, las cuales no pueden, en modo alguno, obligar a una desafectación de pertenencias demaniales, tal y como se desprende del citado art. 132 de la Constitución Española, así como 7, 8, 9, 11 y 13.1 de la LC» [Sentencia de 30 de octubre de 2009 (RJ 2009, 1242) —recurso de casación núm. 5134/2005— que se remite a otra Sentencia anterior de 11 de febrero de 2009 —recurso de casación núm. 8391/2004— que abordó la cuestión de modo más extenso]. Posteriormente, el mismo criterio se expone también en la Sentencia de 13 de noviembre de 2009 (RJ 2009, 3683) —recurso de casación núm. 4776/2005—.