

Roj: STS 5981/2012
Id Cendoj: 28079130052012100560
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5
Nº de Recurso: 5912/2009
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a trece de Septiembre de dos mil doce.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación **5912/2009** interpuesto por la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES**, representada y defendida por Abogado de su Servicio Jurídico; siendo parte recurrida **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**, representada y defendida por el Abogado del Estado, que no ha comparecido en esta instancia; promovido contra la sentencia dictada el 10 de septiembre de 2009 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, en el Recurso Contencioso-administrativo 825/2002, sobre reserva marina y prohibición de extracción de arenas del fondo marino.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares se ha seguido el Recurso Contencioso-administrativo 825/2002, promovido por la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO** y en la que ha sido parte demandada la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES** contra el artículo 3, párrafo 1º, de la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de dicha Comunidad Autónoma, de 3 de mayo de 2002, por la que se establece la Reserva Marina del Migjorn de Mallorca, comprendida entre Cabo Blanc, el parque nacional marítimo-terrestre de Cabrera y Cala Figuera.

En concreto, el párrafo impugnado expresa que "*Queda absolutamente prohibida la extracción de arenas, organismos o cualquier otro material del fondo marino*" de la Reserva Marina.

SEGUNDO .- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 10 de septiembre de 2009, cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

" **FALLAMOS: PRIMERO: SE ESTIMA EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO** interpuesto por la Administración General del Estado contra la Orden del Conseller d'Agricultura i Pesca del Govern Balear de 3 de mayo de 2002 por la que se crea en la Costa Sur de la Isla de Mallorca una reserva marina.

SEGUNDO: SE DECLARA que el artículo 3-1 de la orden impugnada infringe el ordenamiento jurídico en cuanto dispone que queda absolutamente prohibida la extracción de arenas del fondo de la reserva marina, y **SE ANULA** el artículo y apartado citado por no ser ajustado a la legalidad del ordenamiento jurídico. A tal efecto publíquese el fallo de esta sentencia en el Boletín Oficial de les Illes Balears.

TERCERO: Todo ello sin hacer especial imposición de costas".

TERCERO .- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación de la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES** se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 15 de octubre de 2009, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO .- Emplazadas las partes, la recurrente compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 22 de diciembre de 2009 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, estimando el recurso de casación interpuesto, case y revoque la sentencia impugnada

por no ser conforme a Derecho, con las demás declaraciones que correspondan de conformidad con los motivos de casación alegados y que hayan sido estimados en esta vía.

QUINTO .- El recurso de casación fue admitido por providencia de fecha 25 de febrero 2010.

Por providencia de 14 de abril de 2010 se dispuso que quedaran pendientes las actuaciones hasta el correspondiente señalamiento para votación y fallo.

SEXTO .- Por providencia de 19 de julio de 2012 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 11 de septiembre de 2012, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

SÉPTIMO .- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Se impugna en el presente Recurso de Casación 5912/2009 la sentencia que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares dictó el 10 de septiembre de 2009, en su Recurso Contencioso-administrativo 825/2002, por medio de la cual se estimó el promovido por la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO** contra el artículo 3, párrafo 1º, de la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de dicha Comunidad Autónoma, de 3 de mayo de 2002, por la que se establece la Reserva Marina del Migjorn de Mallorca, comprendida entre Cabo Blanc, el parque nacional marítimo-terrestre de Cabrera y Cala Figuera, en cuanto prohíbe la extracción de arenas del fondo marino en la expresada Reserva Marina.

SEGUNDO .- Como decimos, la Sala de instancia estimó el recurso y se fundamentó para ello, en síntesis, en la siguiente argumentación:

a) En relación con el objeto del recurso y las alegaciones de las partes se indica: *"PRIMERO: La Abogacía del Estado impugna el artículo 3-1 de la Orden del Conseller d'Agricultura i Pesca del Govern Balear de 3 de mayo de 2002 por la que se crea en la Costa Sur de la Isla de Mallorca una reserva marina, cuyos límites incluyen exclusivamente aguas interiores según las coordenadas del artículo 10 de esa disposición general.*

La impugnación planteada se basa en los siguientes argumentos:

a).- *se denuncia que en la elaboración de esta disposición general no hubo audiencia a las entidades pesqueras afectadas.*

b).- *la actora señala que el artículo 3-1 de la citada Orden establece la prohibición absoluta de extracción de arenas del fondo marino de la reserva creada, lo cual infringe el ordenamiento porque se extralimita en el ejercicio de las competencias del Consejero al exceder de las competencias que le faculta el artículo 7 del Decreto autonómico 91/97 de 4 de julio (BOIB nº 89 de 17 de julio) al Conseller d'Agricultura i Pesca ya que solamente le permite limitar la explotación de los recursos marinos vivos y ello supone una interferencia en el ejercicio de la competencia estatal del artículo 110 b) de la Ley de Costas de gestión del dominio público marítimo-terrestre incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento que responde a las condiciones demanial del mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y su subsuelo, proclamada en el artículo 3-2 en relación con el art. 132-2 de la Constitución y de la competencia exclusiva del Estado sobre las obras públicas de interés general del art. 149-1-24 en relación con el artículo 111-1 b) de la Ley de Costas .*

c).- *Entiende la Abogacía del Estado como tercer motivo de impugnación, que ese mismo artículo 3-1 vulnera las competencias que la Constitución concede al Estatuto de Autonomía ya que ignora la titularidad del Estado y las competencias que ello le comporta sobre el lecho del mar donde se sitúan las aguas interiores, sobre las que sí tiene competencia la Comunidad autónoma y sobre las que el Decreto 91/97 le permite establecer limitaciones para la explotación de los recursos marinos vivos.*

d).- *Y por último la Abogacía del Estado denuncia que la administración demandada incide en supuesto de fraude de ley, porque con ese proceder y bajo la perspectiva de protección de los recursos naturales vivos, se impide al Estado extraer arena del banco subyacente a las aguas de la zona de reserva marina declarada, y que podía ser utilizada en las obras de reparación previstas en el Real Decreto Ley 1/2002 de 22 de marzo declaradas de emergencia, que el Estado necesita y tiene derecho a contar para ejecutar las competencia de la Ley de Costas.*

Se opone la defensa de la Administración autonómica que defiende la legalidad del acto. Sostiene que sí hubo audiencia a las entidades pesqueras afectadas y por lo que se refiere a la extralimitación de la administración autonómica en sus competencias la administración autonómica señala que el artículo 3 de la orden impugnada que prohíbe la extracción de arenas, organismos o cualquier otro material del fondo marino debe ser interpretado en el sentido de que siendo actividades pesqueras, produzcan la extracción de arenas, organismos o cualquier otro material del fondo marino y que siendo actividades de naturaleza distinta a la pesquera produzcan ese mismo resultado de extracción de arenas, organismos o cualquier otro material que repercuta negativamente en los recursos marinos tenidos en cuenta, y todo ello fundamentado en los aspectos biológicos, pesqueros y en lo relativo a todo tipo de medios de protección de carácter medioambiental. Sin que ello suponga interferencia alguna con las competencias estatales en materia de costas o de utilización del dominio público marítimo terrestre derivadas de la Ley de Costas o sobre la realización de concretas obras públicas de interés general"

b) Después de desestimar la alegación de la parte demandante sobre la falta de audiencia de las entidades pesqueras afectadas, al no haber producido indefensión a esa parte, se señala ---en relación con la competencia de la Administración Autonómica para establecer la prohibición de extracción de arenas del fondo marino que se contiene en la Orden impugnada---: *"TERCERO: Debemos analizar ahora si la Consellería d'Agricultura i Pesca del Govern Balear ostenta competencias para acordar la prohibición de extracción de las arenas del subfondo marino acordada en el artículo 3-1 de la Orden impugnada en su párrafo primero, o si ello constituye una interferencia en el ejercicio de la competencia estatal al ignorar la condición demanial del mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y su subsuelo. Y de tener competencia, si ello constituiría una extralimitación del Decreto 91/97 de 7 de julio y en particular de su artículo 70 , que permite limitar la explotación de los recursos marinos vivos.*

Dice el artículo 3-1 de la Orden de 3 de mayo de 2002:

"Queda absolutamente prohibida la extracción de arenas, organismos o cualquier otro material del fondo marino".

Si bien el artículo 148 de la CE reconoce algunas competencias a las CCAA en el mar, como los puertos de refugio, la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, sin embargo el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Balear se circunscribe a las Islas que componen el archipiélago, pero no al mar territorial que las rodea, ni al lecho marino de las aguas interiores ni a su subsuelo todos ellos bienes de dominio público marítimo terrestre estatal, habiendo señalado la Sentencia 38/2002 del TC que en el caso del mar territorial "sólo excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá bien de un explícito reconocimiento estatutario bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación de! bloque de constitucionalidad, y por tanto, de lo que una norma estatal disponga". Por lo tanto la Sala considera que ese mismo argumento es válido para el lecho y el subsuelo marino, que es el supuesto que ahora analizamos.

Llegados a este punto, examinemos el contenido competencial de la Comunidad Autónoma Balear reflejadas en su Estatuto de Autonomía de 1983, aplicable por razón de la fecha del dictado de la disposición general objeto de autos, y por lo tanto, anterior a la reforma operada por Ley Orgánica 1/2007 de 28 de febrero. Según el artículo 10 -18 de aquel Estatuto corresponde a la Comunidad autónoma la competencia exclusiva en (...) Pesca y actividades recreativas en aguas interiores, cría y recogida de marisco, acuicultura y caza.

La Comunidad Autónoma de les Illes Balears, en aguas interiores, es competente conforme al artículo 7 del Decreto 91/1997 de 4 de julio de 2009 para crear reservas marinas cuya finalidad es la limitación "de una forma u otra de la explotación de los recursos marinos vivos bien para incrementar el alevinaje y fomentar la proliferación de las especies marinas objeto de explotación, o bien para proteger ecosistemas marinos con características ecológicas diferenciadas".

Nos dice la parte demandada que la prohibición extractiva de arenas marinas constituye una protección del fondo marino, en una acción conjunta de protección englobada dentro del contexto de la reserva marina que busca proteger las especies que en ella habitan, pues no en vano su ámbito de aplicación conforme dispone el artículo 2 del Decreto 91/97 alcanza a "todos los recursos marinos vivos, entendiendo éstos como los recursos marinos directamente explotados, los potencialmente explotables para distintas finalidades, y las comunidades biológicas constituyentes de la cadena trófica de estos recursos o del entorno físico indispensable para su desarrollo". En consecuencia la protección del fondo marino a través de la prohibición de extracción de arenas, como es un elemento cuya competencia y gestión reside en el Estado, para la Comunidad Autónoma únicamente y por vía excepcional sería posible tener alguna competencia sobre el

mismo, en cuanto a perseguir la protección de un "entorno físico indispensable para el desarrollo" de la fauna piscícola. Pero ello y dada esa excepcionalidad, sólo sería posible si en ese fondo marino se dieran unas circunstancias muy especiales, absolutamente dignas de protección, porque constituye un entorno físico único e indispensable y necesario para el desarrollo, la reproducción, o el hábitat de las especies piscícolas que se quieren proteger. Y además, siempre que no existiera otra posibilidad, ya que de no acordarse tal protección se causaría un daño irremediable al entorno o medio ambiente de esa fauna piscícola sobre la que la Comunidad Autónoma en aguas interiores tiene competencia exclusiva en materia de pesca, porque la excepcionalidad que remarca el Tribunal Constitucional en la sentencia citada, y recuerda la Sentencia del TS de 2 de julio de 2008 , no permiten otra interpretación.

En definitiva, en el supuesto de que la administración autonómica acordara la protección de la fauna marina en una determinada zona de aguas interiores, donde tiene plena competencia de actuación, y el lecho marino de ese suelo tuviera unas condiciones únicas que lo hacen absolutamente particular, y que constituye el sustrato necesario y soporte vital e imprescindible para esos peces, y ese lecho marino pudiera ser destruido por la acción extractiva de arenas, debe armonizarse la competencia de la administración general para utilizar ese lecho marino, con la posibilidad de proteger ese lecho por parte de la Comunidad Autónoma, como complemento a una política en materia de pesca en aguas interiores, precisamente para proteger y fomentar esa fauna, pero debiendo quedar claramente acreditada la excepcionalidad que supone ese hábitat que pretende protegerse, que de ser destruido, tendría repercusiones graves e innegables en la fauna y flora de esa zona que merece ser preservada".

c) Como conclusión, a continuación se indica: "CUARTO: No cabe duda que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las obras públicas de interés general conforme dispone el artículo 149-1-24 de la CE , y el artículo 111 -1 b) de la ley 22/1988 de Costas establece que tienen la condición de obras de interés general y serán competencia de la administración del Estado la creación, regeneración y recuperación de playas. A su vez el artículo 110- b) de la misma ley , atribuye al Estado la gestión del dominio público marítimo terrestre.

Así las cosas, existe un yacimiento de arena marina con una extensión de 159 hectáreas situada a una profundidad de entre 26 y 42 metros en las zonas adyacentes al Cap Salines, que la Dirección General de Costas pretende utilizar para la regeneración de las Playas de Can Picafort y Cala Millor que habían sufrido serios daños como consecuencia de los temporales de Noviembre de 2001, a cuyo efecto se realizó un Estudio por el Institut Mediterrani d'Estudis Avançats, en la que se concluye que esa extracción respetaría la distancia de la zona extractiva de arenas a la pradera de Posidonia Oceánica adyacente, la cual sería superior a 200 metros; la distancia de la zona de extracción de arenas a los fondos colonizados por maèrl sería superior a 150 metros; la profundidad de dragado sería inferior a 30 centímetros y el tiempo de retorno de la perturbación no sería inferior a 15 ó 20 años.

El debate así planteado, se reconduce a si con la competencia que estatutariamente tiene encomendada la Comunidad Autónoma, conforme al Estatuto de 1983 y su artículo 10-18 dada la fecha de los hechos, es posible prohibir una extracción de arenas del lecho marino para ejecución de obras de interés general como lo es la regeneración de playas, lecho sobre el cual el Estado ostenta la titularidad y la gestión del mismo. Dicho de otra forma, si para la protección de las especies marinas y con la posibilidad de dictar normas protectoras, estas pueden tener tal alcance, que hagan inviable el disfrute de un bien demanial al Estado que busca satisfacer y ejecutar obras de interés general como lo son la creación, recuperación y regeneración de playas.

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse en Sentencia 64/1982 de 4 de noviembre , a propósito de la inconstitucionalidad de la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, de la Generalidad de Cataluña, por la que se establecían normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas, y señalaba el Tribunal Constitucional que la solución conflictual pasa por una armonización de la utilización racional de los recursos naturales, con la protección de la naturaleza, pues no en vano el medio ambiente es un valor constitucionalmente protegido en el artículo 45 cuyo artículo se incluye en los principios rectores de la política social y económica, cuyo conocimiento, respeto y protección, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Indica el Tribunal Constitucional en dicha sentencia "(...) interesa examinar aquí sí la imposición con la finalidad de proteger el medio ambiente, que constituye, como tantas veces se ha dicho, el objetivo de la Ley, de requisitos y cargas para el otorgamiento de las autorizaciones, permisos y concesiones mineras, no previsto en la legislación general del Estado, desborda el marco de la legislación básica de éste en la materia. La respuesta debe ser negativa en cuanto tales requisitos y cargas están dirigidos a la protección de un bien constitucional como es el medio ambiente, siempre que esas cargas y requisitos no alteren el ordenamiento

básico minero, sean razonables, proporcionados al fin propuesto y no quebranten el principio de solidaridad consagrada en los artículos 2 y 138 de la Constitución con carácter general, en el 45 con relación específica a la protección del medio ambiente y recogido también en el preámbulo del Estatuto de Cataluña". Y con tales antecedentes la Sala considera que la decisión de prohibir la extracción de arenas sobre el lecho marino de la reserva adoptada en el artículo 3-1 del Decreto impugnado, supera los límites competenciales de la Administración autonómica.

En efecto, consta en autos que la Administración General pretende la extracción de arena de un yacimiento de arena marina que se encuentra en Cap Salines que ha quedado incluido en la reserva marina creada por dicha Orden, y según el informe emitido por la Dirección General de Costas de 20 de junio de 2002 acompañado con el escrito de interposición del recurso, ese yacimiento tenía como uso previsto la reparación de la erosión que sufrieron las playas de Can Picafort y Cala Millor en Mallorca como consecuencia de los fuertes temporales de componente Norte y Nordeste de la segunda semana de Noviembre de 2001, así como serviría de depósito o fuente de arena imprescindible para la necesaria protección del dominio público marítimo-terrestre cuando el mismo se viera afectado por la acción de agentes de gran poder destructivo. Y señala ese informe, y ese es un dato fundamental, la inexistencia de otros yacimientos en la zona, que podrían sustituir el excluido. Sigue ese informe alegando que no se producirían daños medio ambientales de gran entidad en tanto que se tiene en cuenta no actuar ni extraer arenas cerca del lugar donde se extiende la pradera de Posidonia oceánica, ni tampoco en los fondos colonizados por maërl (algas calcáreas) cuyas regeneraciones precisan siglos para su recuperación, y por ello y por importancia para el medio ambiente y la lentitud de su crecimiento son especies protegidas por la legislación estatal y hasta la europea, y solamente se actuaría, dentro de la extensión de 159 hectáreas que tiene esa reserva arenosa, allí donde se encuentran Cymodocea nodosa y Meiofauna y macrofauna sésil, cuyos tiempos de recuperación son de 5-10 años la primera, y de 2 a 5 años la segunda, apostándose unas distancias mínimas de 200 metros de la zona donde se encuentra la pradera de posidonia oceánica, y más de 150 metros de distancia de los fondos colonizados por maërl con imposibilidad de retorno no inferior a 15 o 20 años para permitir asegurar la recuperación de las comunidades bentónicas de arenas móviles que se perturbarán en la zona de extracción delimitada al efecto. El informe obrante en el expediente administrativo justifica la creación de la reserva marina, pero la importancia de la flora marina, y en concreto las algas calcáreas y la pradera de Posidonia, ya se respeta y se tiene en cuenta en el informe de Costas aportado por la administración general del Estado que fue emitido para la extracción de arenas, y se hace expresa reserva del mantenimiento e integridad de ese lecho marino, precisamente por la importancia ecológica que tiene.

Frente a ello, la administración demandada, no ha probado que la práctica extractiva en esa concreta zona delimitada en el informe, así como, la extracción de arenas con las condiciones y formas impuestas en ese informe, dañe de alguna forma el hábitat o entorno físico de la fauna piscícola que en ella habita.

De ello se deriva que, al no acreditar ese daño, y teniendo la regeneración de playas la condición de obras de interés general, la necesidad de tales actuaciones cuando fueren menester, se hace absolutamente indispensable, de forma que la administración general debe disponer de los medios idóneos para poder hacer frente a dichas obras, y ello se convierte en una necesidad que no puede ser perturbada a través de legislación protectora del medio ambiente, que por vía de una prohibición que no encuentra causa justificada, impide a la administración general poder satisfacer unas necesidades vitales para los intereses generales y ello implica un grave desequilibrio que se convierte en irrazonable y desproporcionado. Por lo tanto debemos concluir que la prohibición acordada en el artículo 3-1 de la Orden de 3 de mayo de 2002, en cuanto establece la prohibición absoluta de extracción de arenas del fondo marino de la reserva creada, infringe el ordenamiento jurídico y debe ser anulada ya que constituye una intromisión en la competencia estatal en la gestión del dominio público que ostenta sobre el lecho marino que no encuentra amparo ni razonabilidad para la protección del hábitat de la fauna piscícola cuya protección persigue la administración autonómica demandada".

TERCERO .- Contra esa sentencia ha interpuesto la representación de la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES** recurso de casación, en el cual esgrime dos motivos de impugnación:

1º.- Al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y las garantías procesales siempre que, en este último caso, se haya producido indefensión. En concreto, se considera que la sentencia de instancia vulnera los artículos 9.3 y 24.1 de la Constitución Española (CE).

2º.- Al amparo del apartado d) del artículo 88.1 LRJCA, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate. En concreto,

se considera que la sentencia de instancia infringe el artículo 148.1.11ª CE , en relación con los artículos 10.19 y 11.7 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, aprobado por Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero , y la jurisprudencia constitucional que cita.

CUARTO .- En el *primero de los motivos de impugnación* (al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la LRJCA) se formulan dos alegaciones distintas.

Se señala, por una parte, que la sentencia de instancia no cumple con el "mínimo de motivación" exigible procesalmente y, por otra, que ha incurrido en un razonamiento arbitrario o irrazonable, e incluso erróneo, al valorar la prueba practicada. También se indica que dicha sentencia está carente de motivación por las contradicciones internas que contiene, y por todo ello considera la Administración Autonómica recurrente que esa sentencia vulnera los artículos 9.3 y 24.1 de la CE .

Este motivo ha de ser desestimado por las razones que se exponen a continuación.

No podemos compartir la alegación de la Administración Autonómica recurrente de que la sentencia de instancia incurre en el defecto de falta de motivación que se invoca.

Como ha señalado esta Sala, entre otras, en la STS de 23 de marzo de 2010 (casación 6404/2005), en relación con la exigencia de motivación , *"diremos, con la STC 6/2002 de 14 de enero , que "la obligación de motivar las Sentencias no es sólo una obligación impuesta a los órganos judiciales por el art. 120.3 CE , sino también, y principalmente, un derecho de los intervinientes en el proceso que forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el art. 24.1 CE , que únicamente se satisface si la resolución judicial, de modo explícito o implícito, contiene los elementos de juicio suficientes para que el destinatario y, eventualmente, los órganos encargados de revisar sus decisiones puedan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión"; a ello, sin embargo, añadiremos, con la STC 301/2000 de 13 de noviembre , que "el deber de motivación de las resoluciones judiciales no autoriza a exigir un razonamiento jurídico exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se decide, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que vengan apoyadas en razones que permitan conocer cuáles hayan sido los criterios jurídicos fundadores de la decisión, es decir, la "ratio decidendi" que ha determinado aquélla".*

Del contenido de la sentencia de instancia no puede deducirse que la misma incurra en falta de motivación, pues en ella se explican suficientemente los criterios jurídicos de su decisión, que llevan en este caso a la estimación del recurso contencioso- administrativo interpuesto y a la anulación del apartado primero del artículo 3 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de 3 de mayo de 2002, en cuanto dispone que queda absolutamente prohibida la extracción de arenas del fondo de la reserva marina a la que se refiere esa Orden.

Si bien se observa, tras dejar constancia de las respectivas competencias con que cuentan las partes contendientes, la sentencia de instancia plantea con precisión el litigio suscitado, cuestionándose en concreto *"si para la protección de las especies marinas y con la posibilidad de dictar normas protectoras, estas pueden tener tal alcance, que hagan inviable el disfrute de un bien demanial al Estado que busca satisfacer y ejecutar obras de interés general como lo son la creación, recuperación y regeneración de playas".*

A tal cuestión, como ya hemos transcrito, la sentencia responde señalando que *"la administración demandada, no ha probado que la práctica extractiva en esa concreta zona delimitada en el informe, así como, la extracción de arenas con las condiciones y formas impuestas en ese informe, dañe de alguna forma el hábitat o entorno físico de la fauna piscícola que en ella habita",* añadiendo a continuación que *"al no acreditar ese daño, y teniendo la regeneración de playas la condición de obras de interés general, la necesidad de tales actuaciones cuando fueren menester, se hace absolutamente indispensable, de forma que la administración general debe disponer de los medios idóneos para poder hacer frente a dichas obras, y ello se convierte en una necesidad que no puede ser perturbada a través de legislación protectora del medio ambiente, que por vía de una prohibición que no encuentra causa justificada, impide a la administración general poder satisfacer unas necesidades vitales para los intereses generales y ello implica un grave desequilibrio que se convierte en irrazonable y desproporcionado".*

Desde esta perspectiva, pues, el motivo decaer por cuanto el hecho de que la Administración recurrente no comparta los argumentos jurídicos de esa sentencia no supone que la misma carezca de motivación.

Tampoco se comparte la alegación de la parte recurrente de que la sentencia de instancia incurra en la contradicción interna que se alega, pues lo que hace la recurrente es una referencia parcial y sesgada de su contenido para llegar a esa conclusión improcedente sobre la contradicción interna de esa sentencia.

Así, ha de precisarse que en el fundamento jurídico cuarto, que antes ha sido transcrito, no se limita la Sala sentenciadora a señalar que *"El informe obrante en el expediente administrativo justifica la creación de la reserva marina"*, pues a continuación, siguiendo la argumentación que le lleva a la estimación del recurso, se dice: *"(...) pero la importancia de la flora marina, y en concreto las algas calcáreas y la pradera de Posidonia, ya se respeta y se tiene en cuenta en el informe de Costas aportado por la administración general del Estado que fue emitido para la extracción de arenas, y se hace expresa reserva del mantenimiento e integridad de ese lecho marino, precisamente por la importancia ecológica que tiene"*.

La denuncia que se efectúa por la Administración recurrente sobre el carácter arbitrario, irracional e incluso erróneo en que ha incurrido la sentencia de instancia al valorar la prueba practicada tampoco puede ser estimada.

En primer lugar porque esa alegación está mal fundada, pues la crítica a la valoración de la prueba realizada por el Tribunal a quo ---en los supuestos en que esa valoración resulte arbitraria o ilógica o se infrinja con ella algún precepto que discipline la apreciación de pruebas tasadas-- - ha de efectuarse por el apartado d) del artículo 88.1 LRJCA, y no por el apartado c) de ese precepto, como indebidamente se ha hecho.

Como se indica en la antes citada STS de 23 de marzo de 2010 *" el recurso de casación no es el camino adecuado para revisar la apreciación de la prueba realizada por los jueces de instancia ni para alterar el relato fáctico contenido en la sentencia por los mismos dictada, salvo que se sostenga y se demuestre, invocando el motivo de la letra d) del artículo 88, apartado 1, de la Ley 29/1998, la infracción de algún precepto que discipline la apreciación de pruebas tasadas o que esa valoración resulta arbitraria o ilógica [véase, por todas, las SSTS de 6 de octubre de 2008 (casación 6168/07, FJ 3º), y 26 de enero de 2009 (casación 2705/05, FJ 2º)]. No basta, pues, con justificar que el resultado probatorio obtenido por la Sala de instancia pudo ser, a juicio de la parte recurrente, más acertado o ajustado al contenido real de la prueba, o incluso que es erróneo, sino que resulta menester demostrar que las inferencias realizadas son, como decimos, arbitrarias, irrazonables o conducen a resultados inverosímiles [véanse las sentencias de esta Sala y Sección, de 24 de octubre (casación 2312/96, FJ 3º) y 21 de noviembre de 2000 (casación 2930/96, FJ 10º)]"*.

Además, en este caso la valoración de la documentación obrante realizada por la sentencia recurrida no es arbitraria ni ilógica ni irrazonable, como resulta de su contenido.

Por todo ello ha de desestimarse este motivo de impugnación.

QUINTO .- En el *segundo motivo de impugnación* se alega, en síntesis, que la sentencia de instancia, al considerar que la Consejería de Agricultura y Pesca del Gobierno Balear no tiene competencia para prohibir la extracción de arenas del fondo marino que se contiene en el artículo 3 de la Orden impugnada, infringe los artículos 148.1.11ª de la CE, en relación con los artículos 10.19 y 11.7, del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, aprobado por Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, en la redacción entonces vigente.

Se señala, así, que en esos preceptos del Estatuto de Autonomía de 1983 se atribuye a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares competencia exclusiva en materia de *"pesca y actividades recreativas en aguas interiores, cría y recogida de marisco, acuicultura y caza"*, y en materia de protección del medio ambiente, espacios naturales protegidos y ecología, en el marco de la legislación básica del Estado, que, a juicio de la recurrente, se vulneran por la sentencia de instancia. También se indica que la titularidad del dominio público no puede condicionar las competencias que, respectivamente, tienen atribuidas el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con las actividades o intereses propios de cada uno de ellos que tengan sobre ese dominio público, y que la *"prevalencia excluyente"* atribuida por la sentencia recurrida a la competencia estatal en materia de gestión de costas frente a las competencias autonómicas en materia de pesca en aguas interiores, protección y regeneración de recursos marinos y espacios naturales protegidos, resulta no solo injustificada, sino claramente contraria a las normas y jurisprudencia que se cita.

Este motivo tampoco puede prosperar por las razones que se exponen a continuación.

Hemos de precisar, en primer lugar, que las competencias que tiene la Comunidad Autónoma recurrente, incluso con carácter exclusivo en virtud de su Estatuto de Autonomía, no impide al Estado el ejercicio de las competencias que expresamente le atribuye también, con carácter exclusivo, la Constitución.

En este sentido, y por lo que ahora importa, ha de citarse el artículo 149.1.24ª de la CE que atribuye al Estado competencia exclusiva en la materia de *"obras públicas de interés general"*. En el artículo 111 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC), por su parte, se establece que tendrán la calificación de obras de interés general y serán competencia de la Administración del Estado, entre otras, *"las que sean necesarias para la protección, defensa, conservación del dominio público marítimo-terrestre, así como su uso"*, cualquiera

que sea la naturaleza de los bienes que lo integren --letra a)-- y las "de creación, regeneración y recuperación de playas" --letra b--. También corresponde a la Administración del Estado, a tenor del artículo 110.b) de la misma LC, la "gestión del dominio público marítimo-terrestre", con el alcance que en el mismo se contempla. Ha de añadirse a esto que, a tenor del artículo 3.2. de la LC, son bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal "El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica".

Es cierto, como señala la parte recurrente, que la titularidad del dominio público marítimo-terrestre no determina, sin más, las competencias que sobre el mismo pueda tener no solo el Estado sino también las Comunidades Autónomas, y así lo ha señalado la STC 149/1991, de 4 de julio, que se pronunció sobre los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la citada Ley de Costas de 1988, al indicar (FJ 4ª): "La propiedad pública de un bien es, en efecto, separable del ejercicio de aquellas competencias públicas que lo tienen como soporte natural o físico; ni las normas que distribuyen competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado sobre bienes del dominio público prejuzgan necesariamente que la titularidad de los mismos corresponda a éste o a aquéllas, ni la titularidad estatal del dominio público constitucionalmente establecida predetermina las competencias que sobre él tienen atribuidas el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 227/1988, ff. jj. 14º.5 y 15º.1). En esta sentencia y para corroborar esta disociación entre la titularidad de un bien de dominio público y las competencias -legislativas o de otro orden- que atañen a su utilización, nos apoyamos precisamente en el dato de que distintas Comunidades Autónomas han asumido competencias sobre la ordenación del litoral, aunque la Constitución considera inequívocamente dominio público estatal a la zona marítimo-terrestre y las playas y mencionamos también la atribución a diversas Comunidades de competencias sobre salvamento marítimo y vertidos en aguas territoriales del Estado, así como sobre medios de transporte que discurren sobre infraestructuras de titularidad estatal (en el mismo sentido, STC 53/1984)".

Pero también lo es que la sentencia de instancia no anula la Orden impugnada en el aspecto de que se trata por afectar al dominio público marítimo-terrestre, por ser titularidad del Estado, sino porque ---como se señala en el Fundamento Jurídico Cuarto---, al no haber acreditado la Administración Autonómica demandada " que la práctica extractiva en esa concreta zona delimitada en el informe, así como, la extracción de arenas con las condiciones y formas impuestas en ese informe, dañe de alguna forma el hábitat o entorno físico de la fauna piscícola que en ella habita", no puede impedirse a la Administración del Estado que realice las obras de interés general de regeneración de playas, pudiendo efectuar para ello la extracción de arenas en el lecho marino que se pretende, lo que no puede ser válidamente impedido por la prohibición absoluta que se contiene en el apartado 1 del artículo 3 de la Orden impugnada.

La sentencia de instancia no vulnera, por tanto, las competencias que tiene la Comunidad Autónoma Balear en materia de pesca en aguas interiores y medio ambiente y demás que se citan por la recurrente, sino que las pondera en relación con las que tiene la Administración del Estado, llegando a la conclusión ---valorando la documentación a la que se refiere---, de que "e l informe obrante en el expediente administrativo justifica la creación de la reserva marina, pero la importancia de la flora marina, y en concreto las algas calcáreas y la pradera de Posidonia, ya se respeta y se tiene en cuenta en el informe de Costas aportado por la administración general del Estado que fue emitido para la extracción de arenas, y se hace expresa reserva del mantenimiento e integridad de ese lecho marino, precisamente por la importancia ecológica que tiene".

Es por ello por lo que se anula la Orden impugnada en cuanto a la prohibición absoluta que se contiene en el apartado primero de su artículo 3 de extracción de arenas del fondo de la reserva marina, porque esa prohibición, que impide el ejercicio de competencias de la Administración del Estado, es desproporcionada para la finalidad que pretende la Administración demandada, como se señala en la sentencia de instancia, y esto no ha sido desvirtuado por la Administración recurrente.

SEXTO .- Por lo expuesto, procede desestimar el recurso de casación e imponer las costas a la parte recurrente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa .

Por todo ello, en nombre de S. M. 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 5912/2009, interpuesto por la representación procesal de la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES** contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares el



10 de septiembre de 2009, en su Recurso Contencioso administrativo 825/2002 , la cual, en consecuencia, confirmamos.

2º. Condenar a la parte recurrente en las costas del presente recurso de casación.

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. D. Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ