

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO
DE 21 DE MARZO DE 2012,
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO,
SECCIÓN QUINTA, RECURSO DE CASACION
NÚM. 2200/2008 (PONENTE EXCMO. SR.
D. JESÚS ERNESTO PECES MORATE)**

Fernando GONZÁLEZ BOTIJA

Profesor Titular de Derecho Administrativo
dp143@ucm.es

El Tribunal Supremo acaba de dictar una sentencia sobre el polémico hotel situado en el Algarrobico. En primer lugar, el abogado del Estado ha planteado la inadmisibilidad de los motivos de casación tercero y cuarto porque en el primero se ha suscitado por la representación procesal del ayuntamiento recurrente la incongruencia omisiva de la sentencia por no haber examinado las alegaciones formuladas en la demanda relativas a los principios de seguridad jurídica, buena fe, confianza legítima y autonomía municipal, de manera que, si la Sala de instancia no ha analizado en la sentencia recurrida tales cuestiones, no ha podido infringir los preceptos que salvaguardan dichos principios. Entiende el Supremo que esta causa de inadmisión es rechazable porque el Tribunal *a quo* ha resuelto las indicadas cuestiones y, por tanto, la sentencia recurrida no ha incurrido en la incongruencia omisiva que se le atribuye.

Se asegura por la representación procesal del ayuntamiento recurrente, en el primer motivo de casación, que la Sala de instancia, al dictar sentencia, ha incurrido en incongruencia omisiva por no haber examinado las cuestiones planteadas por la Administración demandante acerca de la revisión del Plan Parcial y de la vulneración de los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y autonomía local, con lo que ha infringido lo establecido en los arts. 33.1 y 67.1 de la Ley Jurisdiccional, junto con la proscripción de indefensión prevista en el art. 24 de la Constitución.

Explica el Supremo que este primer motivo de casación, basado en la conculcación de las normas que regulan el pronunciamiento de las sentencias [apartado c) de art. 88.1 de la Ley de esta jurisdicción], no puede prosperar porque la Sala sentenciadora ha examinado, implícitamente, dichas

cuestiones. El Tribunal *a quo*, en el penúltimo párrafo del fundamento jurídico tercero, antes transcrito en el antecedente segundo de esta nuestra sentencia, declara, en primer lugar, que la revisión del planeamiento urbanístico después de la entrada en vigor de la Ley de Costas no consta que se haya realizado, es decir, que la pretendida revisión del Plan Parcial para ajustar la anchura de la servidumbre de protección a lo dispuesto en la Ley de Costas no se ha producido, con lo que viene a rechazar que dicho Plan Parcial se haya revisado para aumentar la anchura de la servidumbre de protección. En cuanto a los invocados principios de seguridad jurídica, confianza legítima y autonomía municipal, la Sala de instancia declara probado que el Plan Parcial del sector R-5 fue aprobado en mayo de 1988, si bien no había llegado a desarrollarse, puesto que el proyecto de urbanización de dicho sector no se aprobó hasta el 29 de octubre de 1997 (párrafos undécimo y duodécimo del fundamento jurídico primero de la sentencia recurrida). En definitiva, con ello el Tribunal de instancia viene a rechazar la invocación de los aludidos principios porque considera que el ayuntamiento recurrente debió proceder, una vez en vigor la Ley de Costas, a revisar el Plan Parcial, en cuyo ámbito no se había producido desarrollo urbanístico alguno, para ajustarlo, en cuanto a la anchura de la servidumbre de protección, a los preceptos de aquella Ley, lo que debería haber conducido, inexorablemente, a establecer una anchura de la servidumbre de protección en cien metros en lugar de los cincuenta señalados en dicho Plan Parcial, con lo que habría sido la actuación de la Administración urbanística municipal la que habría generado inseguridad jurídica y producido una creencia en los ciudadanos de que la franja de la servidumbre de protección era de cincuenta metros y no de cien, como venía impuesto por la Ley de Costas.

En varios pasajes de la sentencia se reitera que quien ostenta la competencia para aprobar el deslinde es la Administración estatal de Costas y si la Administración urbanística no había revisado el Plan Parcial para acomodarlo a la Ley de Costas, o no lo hizo correctamente, la actuación de aquella no conculca el principio de autonomía municipal.

Continúa la articulación del recurso de casación achacando a la Sala de instancia la infracción de lo establecido en las disposiciones transitorias tercera, 2.*b*), de la Ley de Costas, y octava, 1.*b*), 2, 3, y 5, de su Reglamento, puesto que no ha respetado la competencia de las Administraciones urbanísticas para ajustar el planeamiento, en cuanto a la anchura de la servidumbre de protección, a las previsiones de la Ley de Costas, a pesar de haber informado favorablemente la propia Administración estatal de

Costas la aprobación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento después de la entrada en vigor de la Ley de Costas, en las que se recogía la anchura de la servidumbre de protección en cincuenta metros para el sector ST-1, antes sector R-5 (vértices 48 a 58 del deslinde), suelo clasificado como urbanizable.

Coincide el Supremo con el parecer de la Administración local recurrente en cuanto a la desatención o incuria de la Administración estatal de Costas al no haber promovido la revisión del Plan Parcial del referido sector, según prevé el subapartado *a)* del apartado 5 de la disposición transitoria octava del Reglamento de la Ley de Costas, y más aún, si cabe, por haber informado favorablemente la aprobación de la Revisión de las Normas Subsidiarias del Planeamiento del Municipio de Carboneras después de haber entrado en vigor dicha Ley de Costas. Ahora bien, la desatención o descuido de la Administración estatal de Costas no es razón para incumplir lo establecido en la propia Ley de Costas acerca de la anchura de la servidumbre de protección, que, conforme a lo dispuesto en su art. 23.1, debe ser de cien metros medidos tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar. La representación procesal del ayuntamiento recurrente, al sostener este segundo motivo de casación, arranca de una premisa inexacta, cual es que el Plan Parcial del sector R-5 se había revisado después de la entrada en vigor de la Ley de Costas para fijar la anchura de la servidumbre de protección en cincuenta metros o, en cualquier caso, la asunción por las Normas Subsidiarias de Planeamiento, cuya revisión se aprobó después de la entrada en vigor de la Ley de Costas, habiendo sido informadas favorablemente por la Administración estatal de Costas, supuso una revisión, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria tercera, *2.b)*, de la Ley de Costas y la disposición transitoria octava, 1 y 5, del Reglamento de dicha Ley, de las determinaciones del Plan Parcial del sector R-5, después ST-1, para ajustarlas a lo establecido en la referida Ley de Costas. Tal premisa no se corresponde con la realidad porque lo cierto es que el tan repetido Plan Parcial del sector R-5 no fue revisado después de la entrada en vigor de la Ley de Costas y, en el caso de que se considere que lo fue a través de la aprobación definitiva, el 28 de enero de 1998, de la Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipales, hasta el 29 de octubre de 1997, según hemos indicado antes, no se aprobó por la Comisión de Urbanismo el proyecto de urbanización de dicho sector, es decir, que a la entrada en vigor de la Ley de Costas no existían los aprovechamientos urbanísticos a que aluden el apartado *2.b)* de la disposición transitoria tercera de la Ley de Costas y el apartado 2 de la disposi-

ción transitoria octava del Reglamento de dicha Ley, que tuvieran que ser reducidos como consecuencia de la fijación de la franja de servidumbre de protección en cien metros, ya que, conforme a la citada disposición transitoria del Reglamento de Costas, no es obstáculo para la aplicación de la Ley de Costas (anchura de esa servidumbre en cien metros) las indemnizaciones que, en su caso, fuesen exigibles por los gastos realizados en la redacción de planes o proyectos y expedición de licencias.

En definitiva, según el Supremo, de lo actuado en la vía previa se deduce que no se produjo revisión del Plan Parcial del sector R-5 para ajustarlo a las previsiones, en cuanto a la anchura de la servidumbre de protección, de la Ley de Costas, pero, de haberse producido con su fijación en cincuenta metros al aprobar las Administraciones urbanísticas la Revisión de las Normas Subsidiarias, tal determinación no es ajustada a Derecho porque no existían aprovechamientos urbanísticos, al tiempo de la entrada en vigor de la Ley de Costas, que se hubiesen patrimonializado y, al ser reducidos, tuviesen que ser indemnizados, razones todas por las que, de acuerdo con la jurisprudencia recogida en nuestras Sentencias de fecha 28 de octubre de 2010 (recursos de casación núms. 5306/2006, 2092/2007 y 6043/2007), y las que en ellas se citan, la Administración estatal de Costas actuó conforme a Derecho al fijar la zona de servidumbre de protección en cien metros, razones todas por las que este segundo motivo de casación debe ser desestimado.

Después, en un tercer motivo de casación se asegura que la Sala sentenciadora ha vulnerado los principios de seguridad jurídica, consagrado en el art. 9.3 de la Constitución, y de buena fe o confianza legítima, previstos en el art. 3.1 de la Ley 30/1992, al haber alterado con la aprobación del deslinde la franja de servidumbre de protección, extendiéndola a cien metros de anchura, a pesar de que las Administraciones urbanísticas competentes la habían establecido, al aprobar el planeamiento urbanístico, en cincuenta metros, anchura esta a la que se atuvo el ayuntamiento para otorgar las licencias de ejecución de obras programadas sobre el terreno afectado por dicha servidumbre.

Para el Supremo, la seguridad jurídica no se conculca por señalar la zona de servidumbre de protección respetando los cien metros establecidos por el art. 23.1 de la Ley de Costas, sino, al contrario, por dejar de fijar esa anchura en la Revisión del Planeamiento Urbanístico cuando no hay razón para ello, y en este caso, de entenderse que con la aprobación de la Revisión de las Normas Subsidiarias del Municipio de Carboneras se procedió a la revisión legalmente impuesta para ajustar el planeamiento urba-

nístico a lo dispuesto en la Ley de Costas, ya que el Plan Parcial del sector R-5 había sido aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, no se debió limitar la anchura de la servidumbre de protección a cincuenta metros en el mismo sector, redefinido como ST-1, puesto que no había lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística por no haberse patrimonializado aprovechamiento urbanístico alguno que hubiese de ser reducido y diese lugar a la referida indemnización. El hecho de que la Administración estatal de Costas informase favorablemente la Revisión de las Normas Subsidiarias, tal y como quedó definitivamente aprobada, no resta un ápice al deber legalmente impuesto de adaptar las disposiciones del planeamiento urbanístico a lo previsto en la Ley de Costas, sino que tal circunstancia sólo revela un proceder irrespetuoso con lo dispuesto en la Ley de Costas por la Administración estatal al informar la revisión del mentado instrumento de ordenación urbanística. Según el Alto Tribunal, ni que decir tiene que tampoco ha resultado preterida por la sentencia recurrida la buena fe de las Administraciones urbanísticas y con ello conculcado el principio de confianza legítima, que ha de regir la actuación de las Administraciones Públicas, pues ésta viene sometida a la Ley y al Derecho (arts. 103.1 de la Constitución y 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), que, como hemos indicado, requería ajustar las determinaciones del planeamiento urbanístico a lo establecido en la Ley de Costas y en su Reglamento [art. 23.1 y disposición transitoria tercera, 2.*b*), de la primera, y art. 43.1 y disposición transitoria octava, 1.*b*), 2 y 5, del segundo], lo que en el supuesto enjuiciado aquéllas no llevaron a cabo, razones todas por las que este tercer motivo de casación tampoco puede prosperar.

Finalmente, considera que el cuarto y último motivo de casación debe correr la misma suerte que los anteriores porque en él se invoca como infringido por la Sala de instancia el principio de autonomía municipal, al no haber respetado la Administración estatal de Costas, al aprobar definitivamente el deslinde, la anchura de la servidumbre de protección fijada en el Plan Parcial del sector R-5 y después en la Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Carboneras, aprobada definitivamente con fecha 28 de enero de 1998, con lo que dicha Sala sentenciadora ha resuelto de espaldas a lo establecido en los arts. 140 de la Constitución y 2 de la Carta Europea de Autonomía Local, en relación con el art. 26.2.*d*) de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

El Tribunal Supremo ha declarado en sus ya citadas Sentencias de fecha 28 de diciembre de 2010 (recursos de casación núms. 5306/2006,

2092/2007 y 6043/2007) que cuando la Administración urbanística se abstiene deliberadamente de adaptar el planeamiento a lo dispuesto en la Ley de Costas, la Administración del Estado, al fijar la anchura de la servidumbre de protección conforme a dicha Ley de Costas, no invade la esfera competencial de aquélla. En esas mismas Sentencias ha afirmado que, a los efectos previstos en las disposiciones transitorias tercera, 2.*b*), de la Ley de Costas, y octava, 1.*b*), de su Reglamento, lo relevante es la situación urbanística que tenían los terrenos en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas, sin que puedan tomarse en consideración instrumentos de ordenación o gestión ulteriormente aprobados, ni, desde luego, obras de urbanización o edificación realizadas en fechas muy posteriores a la de la entrada en vigor de la Ley de Costas.