



RECURSO CASACION Num.: 2200/2008

Votación: 07/03/2012

Ponente Excmo. Sr. D.: Jesús Ernesto Peces Morate

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: QUINTA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Mariano de Oro-Pulido y López

Magistrados:

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez

D. Rafael Fernández Valverde

D. Eduardo Calvo Rojas

D. Jesús Ernesto Peces Morate

En la Villa de Madrid, a veintiuno de Marzo de dos mil doce.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el presente recurso de casación, que, con el número 2200 de 2008, pende ante ella de resolución, interpuesto por la Procuradora Doña Belén Jiménez Torrecillas, en nombre y representación del Ayuntamiento de Carboneras, contra la sentencia pronunciada, con fecha 23 de enero de 2008, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia

Nacional en el recurso contencioso-administrativo número 50 de 2006, sostenido por la representación procesal del Ayuntamiento de Carboneras contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente, de fecha 8 de noviembre de 2005, por la que se aprobó el deslinde de los bienes de dominio público marítimo terrestre del tramo de costa de 5.791 metros de longitud, comprendido entre el final de la Playa de Lancón hasta el límite con el territorio municipal de Mojácar, y limitada la referida impugnación a la servidumbre de protección entre los vértices 48 a 58, que aparecen en los planos 292 y 293 del Proyecto de Deslinde a escala 1:1000, referidos al Sector R-5 y calificado como suelo urbanizable.

En este recurso de casación han comparecido, como recurridas, la Administración General del Estado, representada por el Abogado del Estado, y la Asociación Salvemos Mojácar y el Levante Almeriense, representada por el Procurador Don Felipe Juanas Blanco.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó, con fecha 23 de enero de 2008, sentencia en el recurso contencioso-administrativo número 50 de 2006, cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente: «FALLAMOS: Que desestimando el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la procuradora BELEN JIMENEZ TORRECILLAS, en la representación que ostenta de AYUNTAMIENTO DE CARBONERAS, contra la resolución descrita en el primer fundamento de esta Sentencia, debemos confirmar la resolución recurrida por ser conforme a derecho. Todo ello sin haber lugar a expresa imposición de costas a ninguna de las partes.»

SEGUNDO.- Dicha sentencia se basa, entre otros, en el siguiente fundamento jurídico tercero: «La misma Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas que hemos citado, en su apartado segundo b) establece que los Planes parciales aprobados definitivamente con posterioridad al 1 enero 1988 y antes de la entrada en vigor de esta ley, que resulten contrarios a lo previsto en ella, deberán ser revisados para adaptarlos a sus disposiciones, siempre que no se dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística. La misma regla se aplicará a los Planes parciales cuya ejecución no se hubiera llevado a efecto en el plazo previsto por causas no imputables a la

Administración, cualquiera que sea la fecha de su aprobación definitiva. (Esto mismo resulta de la Transitoria Octava del Reglamento apartado 1,b). Esto es, precisamente, lo que ocurre en el caso que nos ocupa en el que el Plan Parcial que afecta a la zona objeto de impugnación fue aprobado con posterioridad al 1 de Enero de 1988 pero antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas. La disposición transitoria Octava del Reglamento de la Ley de Costas define exactamente la situación objeto del presente recurso en su apartado 1.b) cuando dice que: En los terrenos que, a la entrada en vigor de la Ley de Costas, estén clasificados como suelo urbanizable programado o apto para la urbanización, se mantendrá el aprovechamiento urbanístico que tengan atribuido, aplicándose las siguientes reglas: (...) b) Si cuentan con plan parcial aprobado definitivamente, se ejecutarán las determinaciones del plan respectivo, con sujeción a lo previsto en la disposición transitoria novena, apartado 1, de este Reglamento, para el suelo urbano. No obstante, los planes parciales aprobados definitivamente con posterioridad al 1 de enero de 1988 y antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas, que resulten contrarios a lo previsto en ella, deberán ser revisados para adaptarlos a sus disposiciones, siempre que no se dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística. La misma regla se aplicará a los planes parciales cuya ejecución no se hubiera llevado a efecto en el plazo previsto por causas no imputables a la Administración, cualquiera que sea la fecha de su aprobación definitiva (disposición transitoria tercera, 2, de la Ley de Costas). También es necesario atender a lo que señalan los apartado 5 y 6 de esa misma Disposición Transitoria Octava del Reglamento de la Ley de Costas cuando señala que: 5. La revisión del planeamiento, en lo que afecta al cumplimiento de la presente disposición se ajustará a las siguientes reglas: a) La Administración urbanística competente de oficio o a instancia del Servicio Periférico de Costas o del promotor del plan, determinará motivadamente y teniendo en cuenta, en todo caso, los criterios del apartado 3, si la revisión es o no posible sin dar lugar a indemnización. b) En caso de que se determine la imposibilidad, la resolución correspondiente pondrá fin al procedimiento. En otro caso, se continuará la tramitación con arreglo a la legislación urbanística. 6. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de que por las Administraciones urbanísticas puedan acordar la revisión o modificación del planeamiento en ejercicio de sus competencias respectivas, aunque se diera lugar a indemnización. En el caso presente la revisión del planeamiento urbanístico no consta que se haya realizado pero, en cualquier caso, en el Informe que obra al folio 100 de la Carpeta de la Dirección General de Costas se dice que las

determinaciones de dicho plan no impiden que se respeten los 100 metros de servidumbre de protección por lo que tampoco parece necesario acordar indemnización alguna y, en todo caso, esa nunca sería objeto del presente recurso contencioso administrativo como tampoco lo es la razón ó circunstancia por la que no se ha llegado a modificar el planeamiento urbanístico para acomodarlo a las exigencias de la Ley de costas y de su Reglamento. Por ultimo, es necesario señalar, para justificar la desestimación de la demanda, que el hecho de que se informara favorablemente las Normas Subsidiarias de 1988, aún en el caso de que se hubiera fijado una anchura de servidumbre de protección de 20 metros, no puede impedir que la Dirección General de Costas, posteriormente, en el presente expediente de deslinde, fije una anchura de servidumbre de 100 metros cuando resulta que esta es, precisamente, la que exige la aplicación de la normativa aplicable en atención a las Disposiciones Transitorias de la Ley y Reglamento, tal como hemos visto.».

TERCERO.- Notificada la referida sentencia a las partes, la representación procesal del Ayuntamiento demandante presentó ante la Sala de instancia escrito solicitando que se tuviese por preparado contra ella recurso de casación y que se remitiesen las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo, a lo que aquélla accedió mediante providencia de fecha 15 de abril de 2008, en la que se ordenó emplazar a las partes para que, en el término de treinta días pudiesen comparecer ante esta Sala del Tribunal Supremo.

CUARTO.- Dentro del plazo, al efecto concedido, comparecieron ante esta Sala del Tribunal Supremo, como recurridas, la Administración General del Estado, representada por el Abogado del Estado, y la Asociación Salvemos Mojácar y el Levante Almeriense, representada por el Procurador Don Felipe Juanas Blanco, y, como recurrente, el Ayuntamiento de Carboneras, representado por la Procuradora Doña Belén Jiménez Torrecillas, al mismo tiempo que ésta presentó escrito de interposición de recurso de casación basándose en cuatro motivos, el primero al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la Ley de esta Jurisdicción, y los otros tres al del apartado d) del mismo precepto; el primero por haber incurrido la sentencia recurrida en incongruencia omisiva, con infracción por ello de lo dispuesto en los artículos 33.1 y 67.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según la interpretación jurisprudencial recogida en las sentencias de esta Sala, que se

citan y transcriben, por cuanto la Sala de instancia ha omitido examinar la alegación relativa a la ampliación de la anchura de la servidumbre de protección de veinte a cincuenta metros por la Administración urbanística competente al aprobar el Plan Parcial del Sector R-5, así como las referidas a los principios de seguridad jurídica, de confianza legítima y de autonomía municipal; el segundo porque la Sala de instancia ha vulnerado lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera, 2, letra B, de la Ley de Costas, y la Disposición Transitoria Octava, apartados 2,3 y 5 de su Reglamento, ya que el Plan Parcial del Sector R-5 fue aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas, y, al aprobar definitivamente dicho Plan, la zona de servidumbre de protección se amplió de 20 a 50 metros de anchura, a lo que hay que unir que las Normas Subsidiarias de Carboneras, aprobadas definitivamente el 10 de marzo de 1998, con el informe favorable de la Dirección General de Costas, confirmó todos los parámetros urbanísticos establecidos para el Plan Parcial R-5, por lo que dicho Plan Parcial queda subsumido dentro del supuesto de la letra b) del número 2 de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas y del apartado 5º de la Disposición Transitoria Octava de su Reglamento, siendo la Administración urbanística la competente para determinar si es o no posible revisar los Planes Parciales según se genere o no derecho a indemnizaciones, procedimiento que debe iniciarse de oficio o a instancia del Servicio Periférico de Costas e, incluso, del promotor, y, en consecuencia, habiendo un Plan Parcial, aprobado definitivamente antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas y con posterioridad al 1 de enero de 1988, fijado una zona de servidumbre de protección por debajo de los cien metros, es la Administración urbanística la competente para establecer la anchura de la servidumbre de protección, sin que la Administración estatal de Costas hubiera impulsado la revisión del Plan Parcial, que es lo que debería haber promovido de considerar que la zona de servidumbre de protección debiera ser la de cien metros y no la de cincuenta determinada por el Ayuntamiento de Carboneras al aprobar definitivamente el Plan Parcial, y, según se ha indicado, tales parámetros se ratificaron al aprobar las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Carboneras, en cuyo procedimiento de aprobación emitió informe la Administración estatal de Costas; el tercero por haberse infringido con la sentencia recurrida los principios de seguridad jurídica, contemplado en el artículo 9.3 de la Constitución, así como los principios de buena fe y confianza legítima del artículo 3.1 de la Ley 30/1992, debido a que la Sala sentenciadora no tiene en cuenta que la Administración estatal de Costas procedió a modificar la franja

de servidumbre de protección ocho años después de haber iniciado el procedimiento de deslinde y cuando ya se había desarrollado prácticamente el Sector ST-1 (antiguo R-5), mientras que, debido a ese largo periodo, tanto el Ayuntamiento como la mercantil que desarrolló dicho Sector tenían la absoluta certeza de que la anchura de la servidumbre de protección era de 50 metros, fijada al aprobar definitivamente el Plan Parcial, teniendo en cuenta que inicialmente se había señalado en el procedimiento de deslinde una anchura de veinte metros, que después pasó a cien metros en la aprobación definitivamente del deslinde, aunque las Normas Subsidiarias de Planeamiento habían ratificado los parámetros urbanísticos del Sector ST-1 (antiguo R-5); y el cuarto por haber infringido el Tribunal *a quo* el principio de autonomía local, recogido en el artículo 140 de la Constitución, y en el artículo 2 de la Carga Europea de Autonomía Local, en relación con el artículo 25.2, letra D, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, ya que, al confirmar la sentencia recurrida la Orden de deslinde impugnada, ha atentado contra las Normas Subsidiarias de Carboneras, el Plan Parcial del Sector ST-1 y el Proyecto de Urbanización, pues supone limitar las actuaciones urbanísticas permitidas en suelo urbanizable dentro de la franja de servidumbre que ha sido ampliada a cien metros, desapoderando de la potestad de fijar la anchura de la servidumbre de protección a la Administración urbanística municipal, que le viene atribuida legalmente al existir un Plan Parcial aprobado con posterioridad al 1 de enero de 1988, y sin seguir el procedimiento para proceder, en su caso, a la referida ampliación, y así terminó con la súplica de que se anule la sentencia recurrida y se dicte otra que declare nula de pleno derecho, o, en su defecto, anulable, la resolución impugnada en cuanto fija la anchura de la servidumbre de protección entre los vértices 48 a 58, quedando, por tanto, en la anchura que tenía establecida con anterioridad a dicha modificación.

QUINTO.- Admitido a trámite el recurso de casación interpuesto, se dió traslado por copia a las representaciones procesales de la Administración del Estado y de la Asociación comparecidas como recurridas para que, en el plazo de treinta días, formalizasen por escrito su oposición del expresado recurso de casación, lo que llevó a cabo la representación procesal de la Asociación Salvemos Mojácar y el Levante Almeriense con fecha 29 de diciembre de 2008, aduciendo que el Plan Parcial de El Algarrobico, antiguo Sector R-5, ahora ST-1, debió adaptarse a la Ley de Costas porque, cuando esta Ley entró en vigor, no existía ningún aprovechamiento patrimonializado ni derecho a indemnización alguna, constando en el expediente administrativo un informe

preceptivo y vinculante, de fecha 15 de febrero de 1988, dirigido al Ayuntamiento de Carboneras por el Director General de Costas, en el que aconseja que la edificación se sitúe a 100 metros contados a partir de la línea interior de la zona marítimo-terrestre, de modo que el Ayuntamiento de Carboneras era consciente de que, al aprobar definitivamente el Plan Parcial, la línea de edificación se debía situar a cien metros, sin que el referido Plan Parcial se adaptase al PORN del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, mientras que las Normas Subsidiarias se aprobaron sin tener en cuenta el PORN habiéndolo modificado la planimetría de éste para adaptarla a las Normas Subsidiarias sin expediente alguno, replicando a los motivos de casación alegados porque la sentencia no ha incurrido en incongruencia, ya que el hecho de que el Plan Parcial fijase en cincuenta metros la franja de servidumbre de protección resulta indiferente a los efectos que se discuten, siendo esta alegación, al igual que los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y autonomía local intrascendentes para las pretensiones formuladas por el demandante, por lo que no requieren una respuesta concreta y singular, sin que el segundo motivo deba prosperar porque a la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas el promotor no había adquirido ningún derecho patrimonializado, de manera que no tenía derecho a indemnización alguna y, por consiguiente, la servidumbre de protección debía fijarse en cien metros en una revisión del Plan Parcial, que no se efectuó, a pesar de que, conforme a las normas citadas en este motivo de casación, debería haberse llevado a cabo estableciendo una zona de servidumbre de protección de cien metros; debiendo correr la misma suerte desestimatoria el tercer motivo de casación porque, cuando el 9 de diciembre de 2002 la Subdirección General de Gestión del Dominio Público Marítimo-Terrestre del Ministerio de Medio Ambiente declaró que la anchura de la zona de servidumbre de protección en dicho tramo debería ser de 100 metros, el sector no había comenzado a desarrollarse, lo que sucede cuando el 13 de enero de 2003 el Ayuntamiento concedió licencia para construir el Hotel Azata del Sol en espacio protegido no urbanizable, y desde 1988 el referido Ayuntamiento recurrente tenía conocimiento, según el informe antes indicado, de que la servidumbre de protección debería ser de cien metros, por lo que no puede esgrimir los principios de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima; y el cuarto motivo de casación tampoco puede prosperar porque la Administración del Estado es competente para realizar el deslinde del dominio público marítimo-terrestre y su zona de protección de acuerdo con los artículos 132 y 149 de la Constitución y su interpretación por sentencia del Tribunal

Constitucional 149/1991, de 4 de julio, y el Ayuntamiento de Carboneras debió de adaptar el Plan Parcial a la anchura de cien metros la servidumbre de protección, según lo establecido en el artículo 23 de la Ley de Costas, pues en el año 1988 el sector no estaba desarrollado y no se había aprobado el Plan de Urbanización, habiendo dejado después los terrenos de ser urbanizables en virtud de la publicación del Plan de Ordenación de los recursos naturales el 22 de diciembre de 1994, terminando con la súplica de que se desestime el recurso de casación y se condene en costas al Ayuntamiento recurrente.

SEXTO.- Con fecha 14 de enero de 2009 presentó ante esta Sala el Abogado del Estado escrito de oposición al recurso de casación interpuesto, alegando, en síntesis, que la sentencia recurrida no ha incurrido en incongruencia omisiva porque la congruencia se refiere a las pretensiones y no a las cuestiones, y para que la desatención a éstas pueda ser tachada de incongruente, la falta de respuesta debe ser total respecto de las que tengan verdadera relevancia jurídica con independencia de las expresamente resueltas, mientras que, al examinar la sentencia recurrida, se observa que contiene afirmaciones que implican desestimar dos de las cuestiones citadas, lo que hace innecesario resolver la tercera, y respecto del segundo motivo, las Disposiciones Transitorias de la Ley y el Reglamento de Costas, invocadas en dicho motivo, no imponen reducir la servidumbre de protección a la anchura que se determine en el planeamiento urbanístico, sino todo lo contrario, de manera que éste debe respetar la anchura de cien metros, establecida en la Ley, siempre que sea posible por no dar lugar a indemnización, puesto que quien ostenta la competencia para, en definitiva, fijar la anchura de la servidumbre de protección es la Administración del Estado; y el tercer motivo de casación alegado se contradice con lo expresado en el primero, pues si se afirma que la sentencia no respeta los principios de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima, no se puede afirmar en aquel primer motivo de cassación que no ha examinado la sentencia tales cuestiones, pero, en cualquier caso, lo que esos principios invocados garantizan es la seguridad jurídica y confianza legítima de los ciudadanos, por lo que no cabe que los esgrima una Administración, cual es el Ayuntamiento, que viene obligado a respetarlos, mientras que el haber fijado la Administración estatal de Costas la anchura de la servidumbre de acuerdo con lo dispuesto en la Ley nunca podrá conculcar los invocados principios sino, antes bien, todo lo contrario, y, finalmente, no hay vulneración de la autonomía local porque la Administración del Estado ejerza sus competencias deslindando el dominio público marítimo-

terrestre según lo establecido en la Ley de Costas y en su Reglamento, pues no es ésta la que revisa el planeamiento sino que deberá ser la Administración municipal quien lo revise para ajustarlo a lo dispuesto en la Ley de Costas, terminando con la súplica de se inadmitan los motivos tercero y cuarto y se declare no haber lugar a los demás o, subsidiariamente, que se declare no haber lugar al recurso de casación con imposición de costas procesales al Ayuntamiento recurrente.

SEPTIMO.- Formalizadas las oposiciones al recurso de casación, las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento cuando por turno correspondiese, a cuyo fin se fijó para votación y fallo el día 7 de marzo de 2012, en que tuvo lugar con observancia en su tramitación de las reglas establecidas por la Ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **JESÚS ERNESTO PECES MORATE**,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El Abogado del Estado plantea 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.

Esta causa de inadmisión es rechazable porque el Tribunal *a quo*, según expresaremos seguidamente, ha resuelto las indicadas cuestiones y, por tanto, la sentencia recurrida no ha incurrido en la incongruencia omisiva que se le atribuye.

SEGUNDO.- 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 artículos 33.1 y 67.1 de la Ley Jurisdiccional

junto con la proscripción de indefensión prevista en el artículo 24 de la Constitución.

Este primer motivo de casación, basado en la conculcación de las normas que regulan el pronunciamiento de las sentencias (apartado c de artículo 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.

TERCERO.- 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 la propia Administración estatal de Costas informado favorablemente 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.

Coincidimos 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 artículo 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 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 Disposición 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, 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 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.

CUARTO.- Después, en un tercer motivo de casación, se asegura que la Sala sentenciadora ha vulnerado los principios de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución y de buena fe o confianza legítima, previstos en el artículo 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.

La seguridad jurídica no se conculca por señalar la zona de servidumbre de protección respetando los cien metros establecidos por el artículo 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 urbanístico 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.

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 (artículos 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 (artículo 23.1 y Disposición Transitoria Tercera, 2, b de la primera, y artículo 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.

QUINTO.- Finalmente, 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 artículos 140 de la Constitución y 2 de la Carta Europea de Autonomía Local, en relación con el artículo 26.2, d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Como esta Sala y Sección del Tribunal Supremo ha declarado en sus ya citadas Sentencias de fecha 28 de diciembre de 2010 (recursos de casación 5306/2006, 2092/2007 y 6043/2007), 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 hemos 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.

SEXTO.- La desestimación de los cuatro motivos de casación invocados comporta que debemos declarar que no ha lugar al recurso interpuesto con imposición al Ayuntamiento recurrente de las costas procesales causadas, según establece el artículo 139.2 de la Ley de esta Jurisdicción, si bien, cómo permite el apartado tercero del mismo precepto, procede limitar su cuantía, por los conceptos de representación y defensa de la Administración comparecida como recurrida, a la cifra de cinco mil euros, y por el concepto de honorarios al abogado de la Asociación comparecida como recurrida a la misma cantidad de cinco mil euros, dada la actividad desplegada por aquéllos para oponerse al indicado recurso.

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción.

FALLAMOS

Que, rechazando la causa de inadmisión alegada por el Abogado del Estado y con desestimación de los cuatro motivos de casación invocados, debemos declarar y declaramos que no ha lugar al recurso interpuesto por la Procuradora Doña Belén Jiménez Torrecillas, en nombre y representación del Ayuntamiento de Carboneras, contra la sentencia pronunciada, con fecha 23 de enero de 2008, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo número 50 de 2006, con imposición al referido Ayuntamiento recurrente de las costas procesales causadas hasta el límite, por los conceptos de representación y defensa de la Administración comparecida como recurrida, de cinco mil euros, y por el concepto de honorarios de abogado de la Asociación comparecida como recurrida de otros cinco mil euros.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos, debiéndose hacer saber a las partes, al notificársela, que contra ella no cabe recurso ordinario alguno.

PUBLICACION.- Leída y publicada que fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Secretario certifico.