



GTA VILLAMAGNA

ALERTA COSTAS – *Suspensión de la
vigencia del artículo 14.3 del Reglamento
General de Costas (Real Decreto
876/2014, de 10 de octubre)*



CONTENIDOS

1.	BREVES ANTECEDENTES DEL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS.....	4
2.	PRONUNCIAMIENTO DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO	5
	CONTACTOS	9

CUESTIONES RELEVANTES

- Objeto y fin del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.
- Doctrina del Tribunal Supremo relativa a los criterios determinantes de la procedencia de las medidas cautelares en sede contencioso-administrativa.
- Carácter excepcional de la suspensión de disposiciones de carácter general, en virtud del interés público concurrente.

1. BREVES ANTECEDENTES DEL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS

El Reglamento General de Costas desarrolla y ejecuta la Ley de Costas y la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas, para la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y, especialmente, de la ribera del mar.

Tal y como se señala en su Exposición de Motivos, el Reglamento General de Costas pretende ser un *“instrumento eficaz en la consecución de los principios que inspiraron la modificación de la legislación de costas, a saber, la protección del litoral y la seguridad jurídica”*. Para ello, se previó la revisión de determinados aspectos del Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, que quedó derogado como consecuencia de la entrada en vigor del Reglamento General de Costas el 12 de octubre de 2014.

Sin perjuicio de otras disposiciones del aludido Reglamento que podrían despertar interés desde el punto de vista jurídico, en lo

que respecta al objeto de la presente Alerta, el artículo 14 del Reglamento General de Costas, dictado en desarrollo del artículo 10 de la Ley de Costas, relativo a las *“Potestades de la Administración General del Estado sobre los bienes de dominio público marítimo-terrestre”*, se refiere, en sus dos primeros apartados, a las facultades de investigación, deslinde y recuperación posesoria que puede ejercer la Administración sobre tales bienes, señalando, a continuación, en su apartado 3, que: *“No se admitirán medidas cautelares contra las resoluciones dictadas por la Administración General del Estado en ejercicio de las competencias configuradas en la Ley 22/1988, de 28 de julio, y de acuerdo con el procedimiento establecido (...)”*.

Así pues, dada la ubicación sistemática del aludido artículo 14.3, podría entenderse que éste se refiere únicamente a las potestades administrativas de investigación, deslinde y recuperación posesoria y no a todas las competencias que tiene reconocida la Administración en materia de costas. No obstante, atendiendo al tenor literal del citado apartado, dicha interpretación podría ser discutible, pues lo cierto es que se hace alusión a la inadmisión de medidas cautelares contra las resoluciones dictadas

por la Administración General del Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de costas, en general. Por tanto, el artículo 14.3 del Reglamento General de la Ley de Costas podría ser interpretado en el sentido de que no se admitirán medidas cautelares contra cualquier resolución dictada por la Administración General del Estado en materia de costas, lo que, sin duda, supondría una extralimitación de la habilitación normativa en el ejercicio de la potestad reglamentaria, pues la Ley en este aspecto solo se refiere a la inadmisión de interdictos contra las resoluciones dictadas por la Administración.

Así mismo, a continuación ofrecemos una breve descripción de las potestades de investigación, deslinde y recuperación posesoria que tiene atribuida la Administración en esta materia, a las que, como mínimo, se refiere el artículo 14.3 del Reglamento General de la Ley de Costas.

- (i) Potestad de investigación: esta potestad tiene por objeto verificar y comprobar la situación de los bienes y derechos que se presuman pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto, la Administración podrá recabar todos los datos e informes que considere necesarios.
- (ii) Potestad de deslinde: en sentido administrativo, el deslinde es el acto declarativo de la condición jurídica de propietario que ostenta la Administración sobre sus bienes, mediante la fijación unilateral de su extensión y límites respecto de las propiedades colindantes.

- (iii) Potestad de recuperación posesoria: supone la facultad de la Administración de recuperación posesoria de oficio y en cualquier tiempo respecto de los bienes incluidos en el dominio público marítimo-terrestre en virtud del deslinde. Cuando no exista deslinde, el ejercicio de esta potestad solo podrá referirse a porciones del dominio público marítimo-terrestre, respecto de las que pueda acreditarse su carácter demanial de forma plena e indubitada¹.

2. PRONUNCIAMIENTO DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO

2.1. Con carácter general

Atendidos los argumentos de la Asociación Europea de Perjudicados por la Ley de Costas y del Abogado del Estado, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su Auto de 23 de marzo de 2015, sostiene lo siguiente:

- (i) Que, conforme a reiterada doctrina del Tribunal Supremo, son criterios determinantes de la procedencia de las medidas cautelares en sede contencioso-administrativa los siguientes:
 - Imposibilidad de prejuzgar el fondo del asunto: la adopción de medidas cautelares no puede confundirse con un enjuiciamiento sobre el fondo del proceso.
 - Periculum in mora: que la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pueda hacer perder su finalidad legítima al recurso. En este

¹ Artículos 14 a 17 del Reglamento General de Costas.

sentido, se señala que el aseguramiento del proceso estará justificado, no sólo cuando se pruebe la irreparabilidad del perjuicio, sino *“siempre que se advierta que, de modo inmediato, puede producirse una situación que haga ineficaz el proceso”*.

- Necesidad de justificación o prueba, aun incompleta, o por indicios de aquellas circunstancias que permitan al Tribunal valorar la procedencia de la medida cautelar. Recae en el solicitante de la medida la carga de probar que las consecuencias de la ejecución del acto o la aplicación de la disposición privan de su verdadera función al proceso, en el caso concreto de que se trate.
- Ponderación de los intereses concurrentes, como criterio complementario del de la pérdida de la finalidad legítima del recurso. Han de ponderarse las circunstancias que concurren en cada caso y los intereses en juego, tanto los públicos como los particulares, en forma circunstanciada. Señala la jurisprudencia a este respecto que *“cuando las exigencias de ejecución que el interés público presenta son tenues bastarán perjuicios de escasa entidad para provocar la suspensión; por el contrario, cuando aquella exigencia es de gran intensidad, sólo perjuicios de elevada consideración podrán determinar la suspensión de la ejecución del acto”*.
- La apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*): exige valorar, con

carácter provisional, los fundamentos jurídicos de la pretensión deducida a los meros fines de la tutela cautelar.

- (ii) Así mismo, habiéndose solicitado la suspensión cautelar de una disposición de carácter general (el Reglamento General de Costas), se ha de atender a la doctrina sentada por el Tribunal Supremo a este respecto, cuyos principales pronunciamientos son los siguientes:

- La jurisprudencia constitucional y del propio Tribunal Supremo se muestra poco proclive a conceder la suspensión cuando se encuentran en juego intereses públicos, especialmente si la medida cautelar solicitada afecta a disposiciones generales.
- La suspensión del cumplimiento de una disposición general producirá un evidente perjuicio al interés general; sin embargo, el interés del solicitante podrá ser perfectamente reparado, restableciéndose su derecho íntegramente o, de no ser ello posible, mediante las indemnizaciones procedentes.
- Resulta prioritario el examen del impacto que la medida cautelar pueda tener en el interés público (implícito en la propia naturaleza de la disposición general). En este sentido, el Tribunal Supremo viene considerando que de la suspensión de la aplicación de la disposición impugnada se derivaría, en principio, un grave perjuicio al interés público.

2.2. Denegación de la suspensión cautelar del Reglamento General de Costas en su totalidad

Conforme a la doctrina expuesta en el apartado 2.1 anterior, el Tribunal Supremo declara que procede denegar la suspensión cautelar del Reglamento General de Costas, en los términos en que se solicitaba, fundamentalmente porque *“tratándose de un Reglamento, existe un indudable interés público en la aplicación inmediata de las normas que lo componen”*, por lo que la valoración del interés público concurrente en estos supuestos impone, en principio, el mantenimiento de la vigencia de la disposición impugnada.

2.3. Suspensión cautelar de la vigencia del artículo 14.3 del Reglamento General de Costas

Ahora bien, la Sala sí accede a la suspensión limitada del artículo 14.3 del Reglamento General de Costas, que hemos transcrito en el apartado 1 anterior, en virtud de los siguientes fundamentos jurídicos:

- (i) Que, habiéndose dictado el citado artículo 14 en desarrollo del artículo 10 de la Ley de Costas² y aun cuando coinciden los dos primeros apartados de ambos artículos, en el apartado 3, en lugar de referirse a los interdictos (como hace la Ley), el Reglamento se refiere a las medidas cautelares, con carácter general, produciéndose una posible exlimitación del

Reglamento respecto del marco legal que le resulta aplicable.

- (ii) Que, dada su ubicación sistemática, podría entenderse que la previsión del artículo 14.3 se refiere únicamente a las potestades administrativas de investigación, deslinde y recuperación posesoria, y no a todas las competencias que tiene reconocidas la Administración en materia de costas, pero que, aun en ese supuesto, se ha de entender procedente la suspensión cautelar de la referida disposición.
- (iii) Que, así mismo, cabría entender que la expresión *“medidas cautelares”* no pretende menoscabar las facultades de los órganos jurisdiccionales, privando a éstos del ejercicio de la tutela cautelar, sino que viene referida al ámbito estrictamente administrativo, lo que, no obstante, tampoco afectaría a la procedencia de la suspensión cautelar del artículo 14.3, por cuanto, al impedir la adopción de tales medidas, haría desaparecer el indispensable equilibrio que ha de existir entre prerrogativas administrativas y garantías de los ciudadanos.
- (iv) Que, como consecuencia de esta imposibilidad de adoptar medidas cautelares, se privaría de virtualidad a las acciones que los particulares pretendan hacer valer en defensa de sus derechos, frente al ejercicio por la

² El artículo 10 de la Ley de Costas establece lo siguiente: *“1. La Administración del Estado tiene el derecho y el deber de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto podrá recabar todos los datos e informes que considere necesarios y promover la práctica del correspondiente deslinde.”*

2. Asimismo tendrá la facultad de recuperación posesoria, de oficio y en cualquier tiempo sobre dichos bienes, según el procedimiento que se establezca reglamentariamente.

3. No se admitirán interdictos contra las resoluciones dictadas por la Administración del Estado en ejercicio de las competencias configuradas en la presente Ley y de acuerdo con el procedimiento establecido”.

Administración de las competencias que le atribuye el propio Reglamento General de Costas. Con ello quedaría justificado el *periculum in mora* exigible para la adopción de la medida cautelar de suspensión solicitada, toda vez que haría perder su finalidad legítima a los recursos que se pudieran entablar contra las resoluciones dictadas por la Administración, resultando, así mismo, irreversibles los perjuicios que se ocasionarían como consecuencia de ello.

Así pues, de conformidad con los argumentos expuestos, el Tribunal Supremo adopta una medida de carácter sumamente excepcional y declara haber lugar a la

suspensión instada por la Asociación Europea de Perjudicados por la Ley de Costas, si bien limitada a la eficacia del artículo 14.3 del Reglamento General de Costas. La suspensión se publicó en el Boletín Oficial del Estado el 20 de mayo de 2015.

Ahora bien, la suspensión del artículo 14.3 se ha adoptado en el marco de un juicio provisional, como bien señala el Auto de 23 de marzo de 2015, realizado en sede cautelar, sin prejuzgar, por tanto, el fondo del asunto y sin que esta suspensión cautelar pueda entenderse como un anticipo de la resolución que finalmente se adopte al resolver el correspondiente recurso contencioso-administrativo.

CONTACTOS

Para más información pueden ponerse en contacto con:

Ernesto García-Trevijano Garnica

(+34) 91 781 35 28

ernestogtrevijano@gtavillamagna.com

Marta Plaza González

(+34) 91 781 35 28

martaplaza@gtavillamagna.com

Laura Sánchez Hernández

(+34) 91 781 35 28

laurasanchez@gtavillamagna.com

