

Roj: STS 535/2012
Id Cendoj: 28079130052012100060
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5
Nº de Recurso: 1552/2009
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a treinta y uno de Enero de dos mil doce.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación **1552/2009** interpuesto por el **AYUNTAMIENTO DE SAGUNTO**, representado por el Procurador D. Isidro Orquín Cedenilla y asistido de Letrado; siendo parte recurrida la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**, representada y defendida por el Abogado del Estado; promovido contra la sentencia dictada el 21 de enero de 2009 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso contencioso-administrativo nº 267/2007 , sobre deslinde de los bienes de dominio público marítimo- terrestre del tramo de costa de unos 3.194 metros de longitud, comprendido entre el límite con la provincia de Castellón y el norte de la playa de L'Almardá, término municipal de Sagunto (Valencia).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- Ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional se ha seguido el recurso contencioso-administrativo 267/2007 , promovido por el **AYUNTAMIENTO DE SAGUNTO** y en el que ha sido parte demandada la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**, contra la Orden del Ministerio de **Medio Ambiente** de 29 de enero de 2007 ---por error se dice 30 de diciembre de 2006--- por la que se aprueba, en los términos que en la misma se indican, el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 3.194 metros de longitud, comprendido entre el límite con la provincia de Castellón y el norte de la playa de L'Almardá, término municipal de Sagunto (Valencia).

SEGUNDO .- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 21 de enero de 2009 , cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

"FALLAMOS: DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE SAGUNTO representado por el Procurador Sr. Orquín Cedenilla contra la resolución del Ministerio de Medio Ambiente de fecha 30 de diciembre de 2006; sin expresa imposición de costas".

TERCERO .- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación del AYUNTAMIENTO DE SAGUNTO se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 20 de febrero de 2009, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO .- Emplazadas las partes, la parte recurrente compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha de 15 de abril de 2009 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó que se dictara sentencia por la que se case la recurrida y se resuelva --- entrando en el fondo--- la estimación de la demanda en su totalidad; imponiendo en todo caso las costas procesales a la parte recurrida.

QUINTO .- El recurso de casación fue admitido por providencia de 28 de mayo de 2009, ordenándose también, por providencia de 19 de junio de 2009, entregar copia del escrito de interposición del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que hizo el Abogado del Estado en escrito presentado el 1 de septiembre de 2009, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó a la Sala que se dictara sentencia por la que se declare no haber

lugar al recurso de casación interpuesto contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 21 de enero de 2009, imponiéndose las costas al recurrente.

SEXTO .- Por providencia de 18 de enero de 2012 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 25 de enero 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 1552/2009 la sentencia que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional dictó el 21 de enero de 2009, en su recurso contencioso-administrativo 267/2007, que desestimó el formulado por el **AYUNTAMIENTO DE SAGUNTO** contra la Orden del Ministerio de **Medio Ambiente** de 29 de enero de 2007 por la que se aprueba, en los términos que en la misma se indican, el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 3.194 metros de longitud, comprendido entre el límite con la provincia de Castellón y el norte de la playa de L#Almardá, término municipal de Sagunto (Valencia).

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

a) En relación con el objeto del recurso y la pretensión del demandante se señala en su Fundamento Jurídico Primero que " *Se impugna en el presente recurso contencioso-administrativo la resolución del Ministerio de **Medio Ambiente** de fecha 30 de diciembre de 2006 por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 3.194 metros de longitud, comprendido entre el límite con la provincia de Castellón y el norte de la playa de L#Almardá, término municipal de Sagunto (Valencia).*

La pretensión impugnatoria se fundamenta en tres motivos:

a) *Caducidad del procedimiento de deslinde.*

b) *Nulidad de la resolución recurrida por haber sido dictada arbitrariamente.*

c) *Nulidad de la resolución recurrida por incumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 22/1988, de Costas.*

b) En relación con la alegación de caducidad se indica: " **SEGUNDO**.- Siguiendo un orden lógico, se va a analizar en primer lugar la caducidad del procedimiento de deslinde, que se fundamenta en que el artículo 12.1 de la Ley de Costas establece que el plazo para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde es de 24 meses, y en el caso de autos el procedimiento se inicia el 12 de diciembre de 1994 y la resolución impugnada, se dicta 12 años más tarde, el 30 de diciembre de 2006, por lo que considera que el procedimiento debe considerarse caducado.

A los efectos de caducidad aquí examinados hay que tomar en consideración, que el expediente de deslinde se incoó en diciembre de 1994, con anterioridad a la introducción del plazo de 24 meses previsto en el artículo 12.1 de la Ley de Costas en la redacción dada por la ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que entró en vigor el día 1 de enero de 2003. Al no establecerse un régimen transitorio para la aplicación de esta norma, debe aplicarse por analogía, el criterio contenido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 30/1992, según la cual no será de aplicación dicha norma a los procedimientos administrativos ya iniciados a la entrada en vigor de la Ley, y, por lo tanto, el plazo de 24 meses en cuestión no sería aplicable al caso de autos, sino solo a los procedimientos iniciados con posterioridad al 1 de Enero de 2003.

Antes de dicha reforma, viene entiendo la Sala (SSAN, Sec. 1ª, de 2 de julio de 2007 (Rec. 71/2005) y de 12 de diciembre de 2007 (Rec. 227/2005) entre las más recientes) con fundamento en diversas sentencias del Tribunal Supremo, que el procedimiento de deslinde no está sujeto a plazo.

Así, la STS de 6 de septiembre de 2005 señaló sobre esta cuestión que "Como declaramos en nuestras Sentencias de 19 de mayo de 2004 y 2 de junio de 2004, reiterando lo expresado en la anterior de fecha 31 de marzo de 2004 (recurso de casación 5371 de 2001), ni la Ley ni el Reglamento de Costas tienen establecido un plazo máximo para dictar resolución, sin que pueda aplicarse el supletorio de tres meses, que establecía el artículo 42.2 de la referida Ley 30/92, ya que el procedimiento en cuestión fue iniciado

de oficio y no a solicitud de los interesados, sin que, además, pueda calificarse de limitador o restrictivo de derechos, pues el procedimiento de deslinde tiene como finalidad la protección del interés general en declarar o constatar el dominio público marítimo terrestre definido por la Ley, e incluso, en los procedimientos iniciados a instancia de los particulares, el artículo 92.4 de la repetida Ley 30/92 prevé la inaplicabilidad de la caducidad cuando la cuestión suscitada afecte al interés general o fuese conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, razones que, como ya declaramos en nuestras tres Sentencias anteriores, no permiten que prospere el primer motivo de casación alegado".

La STS, Sala 3ª, de 23 de enero de 2007 (Rec. 5837/2003) insiste en el carácter especial del procedimiento de deslinde y en la línea de la anterior señala "La propia y específica naturaleza del procedimiento de deslinde, puesta de manifiesto con reiteración por la Sala, conduce a ratificar tal pronunciamiento. Efectivamente, el procedimiento de deslinde, contemplado en el capítulo III del título I de la Ley de Costas 22/1998, de 28 de julio, tiene como finalidad constatar y declarar que un suelo reúne las características físicas relacionadas en los artículos 3 , 4 y 5 de dicha Ley ; actividad en la que destacan y sobresalen, por encima de los concretos intereses de los particulares afectados por tal constatación y declaración, los intereses generales derivados de la materialización física ---en que el deslinde se concreta--- del dominio público marítimo terrestre, legalmente definido en los anteriores preceptos y que con el deslinde se ve dotado de mayor seguridad jurídica.

Tal naturaleza del procedimiento de deslinde, obviamente, no encaja en la de los procedimientos a los que se refería el artículo 43.4 LRJPA , que solo contempla los procedimientos "no susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos", cual sería un procedimiento sancionador. Debe, además, dejarse constancia que en el artículo 92.4 de la misma LRJPA ---aunque previsto para los procedimientos iniciados a instancia de los particulares---, se contempla la posibilidad de no aplicar la caducidad, como consecuencia de la paralización imputable a los administrados "en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición o esclarecimiento".

Por todo lo cual, procede desestimar la invocada caducidad del procedimiento de deslinde.

c) La alegación de que la resolución impugnada ha sido dictado arbitrariamente se desestima, indicando: " TERCERO.- En segundo lugar se esgrime que la resolución impugnada ha sido dictada arbitrariamente.

Se aduce que el deslinde impugnado afecta a las previsiones del Plan General de Ordenación Urbana de Sagunto, que se aprobó en 1993 respetando el deslinde aprobado por Orden Ministerial de 31 de mayo de 1946 y fue informado favorablemente por la Dirección General de Costas.

Considera la parte actora, que Costas al informar dicho PGOU en 1992, ya vigente la Ley de Costas 22/1988, debió tener en cuenta la realidad física de los terrenos que quedaban incluidos dentro del planeamiento urbanístico, de lo que deduce que dicho Plan fue aprobado conforme a la Ley de Costas vigente, careciendo de sentido que un año más tarde se incoe un expediente de deslinde que venga a afectar a dicho planeamiento, sin que se haya producido ningún cambio físico que altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre y justifique la modificación efectuada.

Se pone de relieve la proximidad temporal existente entre dicho informe de la Dirección General de Costas favorable a la aprobación del PGOU y la incoación del procedimiento de deslinde.

Invoca la teoría de los actos propios y considera vulnerado el principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución . Por todo ello considera que el deslinde es arbitrario pues varía la delimitación fijada en el PGOU de 1993.

Respecto a dicho alegato hay que señalar que, efectivamente, la Dirección General de Costas informó favorablemente en 1992 al PGOU de Sagunto, aprobado en 1993, que respetaba el deslinde vigente en ese momento efectuado por Orden Ministerial de 31 de mayo de 1946.

Se trata de un informe emitido en el seno de un procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico, no de un procedimiento de deslinde. Por esa razón no se realizaba en aquel procedimiento un análisis de las características físicas o geomorfológicas del terreno, ni se abordaban cuestiones relevantes a efectos de la consideración demanial, que ahora sin embargo si se consideran en el específico procedimiento de deslinde.

En cuanto al significado de la doctrina de los actos propios, la STS de 5 de enero de 1999 (Rec. 10679/1990) señala:

"(...) En la S.T.C. de 21 de abril de 1988 , se afirma que la llamada doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de venire contra "factum" proprium, surgida originariamente en el ámbito del Derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos objetivos. El principio de protección de la confianza legítima ha sido acogido igualmente por la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo (entre otras, en las sentencias de 1 de febrero de 1990 (º.jº. 1 º y 2º), 13 de febrero de 1992 (º.jº. 4 º), 17 de febrero , 5 de junio y 28 de julio de 1997 . Un día antes de la fecha de esta sentencia se ha publicado en el BOE la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Uno de los artículos modificados es el 3º, cuyo núm. 1, párrafo 2º, pasa a tener la siguiente redacción:

"Igualmente, deberán (las Administraciones Públicas) respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima", expresándose en el Apartado II de la Exposición de Motivos de la citada Ley lo siguiente:

"En el título preliminar se introducen dos principios de actuación de las Administraciones Públicas, derivados del de seguridad jurídica. Por una parte, el principio de buena fe, aplicado por la jurisprudencia contencioso-administrativa incluso antes de su recepción por el título preliminar del Código Civil. Por otra, el principio, bien conocido en el derecho procedimental administrativo europeo y también recogido por la jurisprudencia contencioso-administrativa, de la confianza legítima de los ciudadanos en que la actuación de las Administraciones Públicas no puede ser alterada arbitrariamente".

Doctrina que no puede entenderse vulnerada en el caso de autos, por cuanto el hecho de que la Administración de Costas informe favorablemente en 1992 el PGOU, no implica que en el futuro no pueda incoarse un nuevo deslinde en el que la delimitación del demanio que se apruebe difiera de la efectuada con anterioridad, criterio que es el seguido por esta Sala en un supuesto similar, en la SAN, Sec. 1ª, de 11 de mayo de 2005 (Rec. 217/2002).

En el apartado "justificación y antecedentes administrativos" del Estudio Geomorfológico, se justifica la incoación de un nuevo deslinde en que el existente en dicha zona debido a la fecha de su aprobación, por OM de 31 de mayo de 1946 y a la regresión sufrida en ese tramo de costa, no incluye la totalidad de los bienes definidos como dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas de 28 de julio de 1988.

Es decir la Administración ha justificado la incoación del procedimiento de deslinde, por lo que su actuación no puede considerarse de arbitraria y el artículo 12.6 de la Ley de Costas da cobertura para la incoación de nuevos deslindes, sin que ello suponga vulnerar el principio de seguridad jurídica. Se estima de interés citar la doctrina del Tribunal Supremo sobre el particular de la que es exponente la STS, Sala 3ª, de 21 de febrero 2006 (Rec. 62/2003) que señala " Esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado, entre otras, en sus Sentencias de fechas 14 de julio de 2003 (recurso de casación 4665/98 , fundamento jurídico quinto), 22 de julio de 2003 (recurso de casación 5297/98 , fundamento jurídico tercero), 29 de julio de 2003 (recurso de casación 8106/98, fundamento jurídico quinto) y 9 de junio de 2004 (recurso de casación 875/2002 , fundamento jurídico primero) que, conforme a lo dispuesto en el artículo 12.6 de la vigente Ley de Costas , el procedimiento de deslinde puede incoarse de oficio o a petición de los interesados no sólo cuando por cualquier causa, física o jurídica, se haya alterado la configuración del dominio público marítimo-terrestre, sino cuando aparezcan datos o circunstancias de los que se pueda deducir que el deslinde realizado no refleja con exactitud las características físicas de los bienes, ya sea para incluirlos en el dominio público marítimo-terrestre o para excluirlos de él..."

Por otra parte, también viene reiterando la Sala que el dominio público marítimo terrestre es inmune a las determinaciones del planeamiento urbanístico que no pueden determinar una desafectación de pertenencias demaniales como se desprende de los artículos 132 de la Constitución , 7, 8, 9, 11 y 13.1 de la Ley de Costas .

Así lo ha expresado también el Tribunal Supremo, Sala III, en sus sentencias de fechas 19 de noviembre de 2001 , 13 de marzo , 15 de marzo y 19 de abril de 2002 y 23 de abril de 2003 , entre otras".

d) En relación con el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Costas de 1988 respecto de los terrenos litigiosos se señala: " CUARTO.- En cuanto al fondo, se hace referencia en la página 4 de la demanda, a los terrenos comprendidos entre los vértices M-7 a M-30, M-30B a M-36 y M-49 a M-54, de la poligonal del deslinde, terrenos que se incluyen en el demanio al amparo del artículo 3.1.b) de la Ley de

Costas . Se trata de terrenos de las playas de Malvarrosa y Corinto, según se desprende de las hojas 4, 7, 8 y 10 del plano del deslinde.

La Consideración 2 de la resolución recurrida, señala respecto a los citados vértices que se trata de espacios constituidos por arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, con o sin vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales, por lo que se corresponden con el concepto de playa o zona de depósito de materiales sueltos tal como lo define el artículo 3.1.b) de la Ley de Costas .

Se aduce en la demanda, que con el nuevo trazado el deslinde se desplaza hacia el interior, sin justificación; que según la resolución impugnada el linde establecido en la OM de 1946 no recoge todos los bienes que define la Ley de Costas en su artículo 3.1.b) pues hay terrenos de naturaleza arenosa que no se recogen con el deslinde anterior. Sin embargo, considera la recurrente que esta afirmación no es correcta, pues no ha quedado acreditado que la arenilla que se encuentra fuera del deslinde sea de naturaleza marina, pudiendo tener una naturaleza distinta.

También se alude a las diferencias existentes entre la propuesta de deslinde de 1994 y la delimitación finalmente aprobada, que supone una modificación de carácter sustancial, que, se alega, hace surgir dudas sobre si el deslinde correcto técnicamente era el propuesto inicialmente o el aprobado por la resolución impugnada.

Respecto del iter del procedimiento de deslinde, se estima de interés poner de relieve, que en el apartado "Antecedentes" de la resolución recurrida, se reseña, (V) que el acto de apeo en el que se observaron los puntos que delimitaban provisionalmente los bienes de dominio público marítimo-terrestre, se celebró el 4 de diciembre de 1995; que (X) como consecuencia de las alegaciones presentadas y dentro de la revisión general del expediente, para que la poligonal de deslinde propuesta quedara justificada, la empresa Tragsatec, en septiembre de 2003, elaboró un Estudio Geomorfológico, cuyas conclusiones motivaron que se modificara la delimitación propuesta; a la vista de esos cambios producidos en la delimitación provisional (XI) se practica un nuevo periodo de información pública.

Es decir, la modificación de la delimitación del demanio propuesta inicialmente, se efectúa a la vista de las conclusiones del Estudio Geomorfológico llevado a cabo en septiembre de 2003 por la empresa Tragsatec, por lo que dicha modificación no puede tildarse de arbitraria sino que está justificada y amparada en dicho Estudio.

En la Memoria del citado Estudio, se explica la metodología seguida para la realización del trabajo, que evidencia su entidad y complejidad:

1. Trabajos de gabinete, consistentes en recopilación de información previa, documental y cartográfica, relacionada con la zona de estudio o su geología; estudio fotogeológico, basado en el análisis o estudio de los fotogramas de distintos vuelos realizados en las últimas décadas.
2. Trabajos de campo, consistentes en la realización de calicatas, fotografías y muestreos.
3. Trabajos de laboratorio para determinar la caracterización textural y estructural de los sedimentos, pruebas de salinidad, calcimetría, etc, de determinadas muestras.

Dentro de la Memoria del citado Estudio, en el apartado "Estudio Geológico", subapartado "Geología del entorno y de la franja costera", se destaca, que además de los depósitos de tipo fluvial y físico-químico, los aportes de origen marino y eólico también han colaborado en el desarrollo de la llanura litoral.

Se señala también -página 21- que dado que ninguno de los terrenos afectados por el DPMT tienen características de depósito aluvial, éstos no han sido diferenciados ni estudiados en detalle, pues la totalidad del área estudiada se encuentra emplazado sobre depósitos litorales.

Estos depósitos litorales se analizan en el subapartado 1.3.2.2 del Estudio, en el que se reseña que los productos de la erosión costera, junto con el aporte continental (ríos) proporcionan los materiales que son transportados y depositados en el **medio** marino; que el transporte debido a la acción marina se debe fundamentalmente al oleaje, y en concreto, a la dirección de las corrientes y a la energía del oleaje. Se dice también que la fracción arenosa depositada en la ribera, ha sido posteriormente movilizadada hacia el interior por efecto de los vientos marinos costeros, formando un cordón dunar que se superpone al cordón litoral. Por este motivo, atendiendo a la litología (arena de playa) y al agente que las genera (vientos marinos) se considera que las acumulaciones y formas resultantes de dicho proceso son también depósitos litorales.

Según la Cartografía Geomorfológica obrante al Anejo 5 de la Memoria del citado Estudio Geomorfológico, atendiendo a la leyenda que figura en la misma, se desprende que los vértices a los que se refiere la demanda, recogen terrenos clasificados como "Depósitos de Playa", "Sistema dunar" y "Terrenos con las características físicas de playa y/o duna, recientemente antropizados".

En la zona del pleito se han realizado las nueve calicatas del Estudio, cuyas fichas técnicas junto con el croquis de situación, obran al Anejo 3 de la Memoria del Estudio Geomorfológico. Según el "Estudio sedimentológico de los materiales", obrante a las páginas 22 y siguientes, se desprende la existencia de arena en todas ellas, cuya composición se refleja en las columnas estratigráficas obrantes en las fichas técnicas de las calicatas.

Se describen los análisis y operaciones realizados, cuyos resultados se interpretan en las páginas 30 y 31 del Estudio, señalándose que de las observaciones composicionales realizadas con lupa binocular, determinando su mineralogía y morfoscopia de los resultados del análisis de suelos y de textura y granulometría de cada muestra, se deducen las siguientes características:

En general predominan los suelos sin evolucionar o poco desarrollados, formados en el entorno de la línea de costa, tras el cordón dunar.

De acuerdo con los datos disponibles, petrográficamente las muestras son representativas de los depósitos dunares acumulados en la parte posterior de la playa y por lo tanto de un Dominio Morfogenético marino. Se caracterizan por la presencia de granos que difieren ligeramente en sus índices de esfericidad y redondez, si bien son muy parecidos en su composición mineralógica. Estas texturas son típicas de depósitos litorales.

Hay indicios de picaduras superficiales en granos de la mayoría de las muestras. Estas picaduras son representativas de su origen marino, al ser generadas por fricción y pulido de los granos transportados en suspensión.

Finalmente, de acuerdo con las características analíticas de los materiales, texturales y edafológicas, las muestras se clasifican como pertenecientes al "Sistema dunar".

En la propuesta y justificación del límite del dominio público marítimo-terrestre, realizada en el citado Estudio Geomorfológico - folios 56 y siguientes-, se destaca con carácter previo, que el área de estudio se corresponde con un sistema dunar que ha sido ocupado por cultivos en un inicio (fotografía de 1960) y por el uso urbanístico después (fotografía de 1980). Se señala, que el hecho de que los terrenos hayan sido cultivados desde hace varias décadas no implica que éstos hayan perdido sus características naturales originaria ya que todas las calicatas realizadas nos demuestran la existencia de depósitos litorales bajo los cultivos. Así, las zonas en las que se deja la tierra inculca temporalmente o en las que es removida con fines urbanísticos, muestran las características naturales y originales de estos terrenos, regenerándose rápidamente ecosistemas propiamente costeros, como se evidencia con claridad en las fotografías obrantes al folio 57.

Es decir, la Administración ha justificado con base en el citado Estudio Geomorfológico realizado en septiembre de 2003, el origen marino de las arenas existentes en los terrenos en cuestión y la aplicación del artículo 3.1.b) de la Ley de Costas .

Consideraciones las efectuadas en el citado Estudio que no han sido desvirtuadas mediante prueba en contrario, ya que si bien el Ayuntamiento demandante solicitó el recibimiento del pleito a prueba, solo propuso como prueba documental, que se tuviera por reproducido el expediente, sin proponer prueba pericial alguna o de otro tipo tendente a desvirtuar los resultados obtenidos en el citado Estudio.

Por todo lo cual, procede la desestimación del recurso interpuesto".

TERCERO .- Contra esa sentencia ha interpuesto el **AYUNTAMIENTO DE SAGUNTO** recurso de casación, en el cual esgrime dos motivos de impugnación, a saber:

1º.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables. En concreto, se alega que la sentencia de instancia infringe los artículos 3.1.b) y 12.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC), y los artículos 43.4 ---en su redacción anterior a la modificación operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero---, 44 y 92 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo

Común (LRJPA), por cuanto debería haberse declarado la caducidad del expediente, todo ello en una clara vulneración del principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución Española (CE).

2º.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la misma LRJCA. En concreto, se considera que la sentencia de instancia infringe el artículo 9.3 CE, que reconoce el derecho a la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, así como el principio de confianza legítima previsto en el artículo 3 de la Ley 30/1992 y el de ir contra la doctrina de los actos propios.

CUARTO .- *El primero de los motivos de impugnación* ha de ser desestimado por las razones que se exponen a continuación.

Como se indica en la sentencia de instancia ---y se acepta en el recurso de casación--- el procedimiento de deslinde de que se trata **se inició por** resolución de 12 de diciembre de 1994. Es cierto que desde esa fecha hasta que se dictó ---el 29 de enero de 2007--- la Orden Ministerial aprobatoria del deslinde marítimo-terrestre que nos ocupa ha transcurrido un prolongado periodo de tiempo, pero ello no permite afirmar que cuando se dictó esa Orden el procedimiento estuviera caducado.

En efecto, ha de señalarse, en primer lugar, que no se vulnera por la sentencia de instancia el artículo 12.1 de la Ley de Costas de 1988, que, en la redacción dada por el artículo 120 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, estableció el plazo de "*veinticuatro meses*" para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde, al no ser aplicable al presente caso por haberse iniciado el procedimiento ---como antes se ha puesto de manifiesto--- con anterioridad a la entrada en vigor de esa Ley, que se produjo el 1 de enero de 2003, a tenor de su Disposición Final Novena, y sin establecer un régimen transitorio para la aplicación de esta norma, por lo que ha de aplicarse, por analogía, el criterio contenido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 30/1992, según la cual no será de aplicación dicha norma a los procedimientos administrativos ya iniciados a la entrada en vigor de la Ley.

La doctrina recogida por la Sala sentenciadora, dados los preceptos aplicables al procedimiento de deslinde en cuestión *ratione temporis*, iniciado también con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de 13 de enero, se ajusta a la jurisprudencia emanada por esta Sala del Tribunal Supremo, como se recoge en la sentencia de 27 de enero de 2010 (recurso de casación 6903/2005), en la que, con cita de la de 18 de febrero de 2009 (recurso de casación 5009/2004, Fundamento Jurídico Primero), se indica: "*ni la Ley ni el Reglamento de Costas (con anterioridad a la aludida adición introducida en el artículo 12.1 por la Ley 53/2002) tenían establecido un plazo máximo para dictar resolución, sin que pueda aplicarse el supletorio de tres meses, que establecía el artículo 42.2 de la referida Ley 30/92, cuando los procedimientos fueron iniciados de oficio y no a solicitud de los interesados, sin que, además, pueda calificarse este procedimiento de limitador o restrictivo de derechos, pues el deslinde tiene como finalidad la protección del interés general en declarar o constatar el dominio público marítimo terrestre definido por la Ley, e incluso, en los procedimientos iniciados a instancia de los particulares, el artículo 92.4 de la repetida Ley 30/92 prevé la inaplicabilidad de la caducidad cuando la cuestión suscitada afecte al interés general o fuese conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, razones que, como ya declaramos en nuestras anteriores Sentencias, no permiten que prospere el primer motivo de casación alegado*".

La STS de 27 de febrero de 2006 (casación 84/2004), que se cita por el Ayuntamiento recurrente, no es aplicable al presente caso, toda vez que se refiere a un procedimiento disciplinario y, además, iniciado con posterioridad a la Ley 4/1999, de 13 de enero, lo que aquí no concurre, como se ha dicho.

Por todo ello, al no vulnerarse por la sentencia de instancia los preceptos que se citan por el recurrente ha de desestimarse este motivo de impugnación.

QUINTO .- En el *segundo de los motivos de impugnación* se alega, en síntesis, que la sentencia de instancia debió anular la Orden Ministerial impugnada por ser arbitraria al ser contraria a los actos propios y al principio de confianza legítima, toda vez que con anterioridad a la iniciación del procedimiento de deslinde se había emitido por la Dirección General de Costas informe favorable al Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Sagunto, aprobado en 1993. Por ello entiende el Ayuntamiento recurrente que el deslinde aprobado por la Orden impugnada de 2006 debe respetar las determinaciones contenidas en ese informe favorable al no haber variado la realidad cuando se dictó esa Orden.

Este motivo tampoco puede prosperar.

Ha de precisarse, en primer lugar, que el informe emitido por la Dirección General de Costas en febrero de 1992 lo fue en el procedimiento de aprobación del PGOU de Sagunto y con arreglo a las circunstancias conocidas en aquel momento.

Ese informe no impide, por tanto, la posterior iniciación y aprobación de un procedimiento de deslinde al amparo de la Ley de Costas de 1988 que incluya terrenos como dominio público marítimo-terrestre por tener las características físicas previstas en el artículo 3.1.b) de la LC ---como aquí sucede y así se señala la sentencia de instancia, son que aquí haya sido desvirtuado---, y ello aunque esos terrenos no hubieran sido considerados en dicho informe como dominio público marítimo-terrestre.

Así lo ha señalado esta Sala en la sentencia de 11 de febrero de 2009 (casación 8391/2004) en la que se indica: " ... *no existe vinculación alguna en el momento del deslinde por la previa actuación o intervención estatal en el planeamiento urbanístico, que viene determinada por las causas y motivos expresados.*

La previa clasificación del suelo e incluso la intervención estatal en dicha actuación a través de los informes previstos en el artículo 117 (LC), no puede vincular la posterior actuación estatal en materia de deslinde, ya que la naturaleza demanial de los terrenos es absolutamente distinta y diferente del ejercicio de la potestad de planeamiento concretada en la clasificación y calificación urbanística de los mismos terrenos, no pudiendo, el ejercicio y actuación de esta potestad administrativa alterar la naturaleza demanial de unos concretos terrenos ya que tal carácter no es fruto del ejercicio de una potestad discrecional ---como la de planeamiento--- sino, más bien, el resultado irremisible de la declaración de tal carácter demanial por concurrir las características físicas contempladas en el artículo 3º de la LC , de conformidad con lo previsto en el artículo 132 de la Constitución Española . Dicho de otra forma, que la demanialidad resulta absolutamente inmune a las previas determinaciones del planeamiento urbanístico, las cuales no pueden, en modo alguno, obligar a una desafectación de pertenencias demaniales, tal y como se desprende del citado artículo 132 de la Constitución Española, así como 7 , 8 , 9 , 11 y 13.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC)".

Ha de señalarse asimismo que no puede considerarse arbitraria la Orden impugnada pues, como se señala en la sentencia de instancia, la Administración ha justificado la incoación de un nuevo deslinde al apreciar que el deslinde aprobado por Orden Ministerial de 31 de mayo de 1946 no incluía todos los bienes definidos como dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas de 1988, y el artículo 12.6 de esa Ley, así como la Disposición Transitoria Primera.3 de la misma, dan cobertura el nuevo deslinde aprobado por la Orden Ministerial impugnada.

Por todo ello, al no vulnerarse por la sentencia de instancia los preceptos que se citan por el recurrente ha de desestimarse este motivo de impugnación.

QUINTO .- 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 LRJCA , si bien, como permite el apartado 3 del mismo precepto, dada la índole del asunto y la actividad desplegada por la parte recurrida, procede limitar la cuantía de la condena en costas, en cuando a la minuta correspondiente a la defensa de la Administración recurrida a la cantidad total de 2.500 euros.

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 1552/2009, interpuesto por la representación procesal del **AYUNTAMIENTO DE SAGUNTO** contra la sentencia dictada por la Sección Primera de Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 21 de diciembre de 2009, en su Recurso Contencioso administrativo 267/2007 que, en consecuencia, confirmamos.

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

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 juzgado, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN.**- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. Rafael Fernandez Valverde, estando constituida en Audiencia Pública, de lo que certifico.