



Roj: **ATS 2064/2015 - ECLI: ES:TS:2015:2064A**

Id Cendoj: **28079130012015200327**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **23/03/2015**

Nº de Recurso: **952/2014**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **JOSE JUAN SUAY RINCON**

Tipo de Resolución: **Auto**

AUTO

En la Villa de Madrid, a veintitrés de marzo de dos mil quince.

HECHOS

PRIMERO .- La Procuradora doña Lucía Jiménez López, en nombre y representación de la Asociación Europea de Perjudicados por la Ley de Costas, presentó escrito en fecha 12 de diciembre de 2.014 interponiendo recurso contencioso-administrativo ordinario contra el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. En dicho escrito, mediante otrosí y tras exponer las circunstancias y los motivos jurídicos que respaldarían su procedencia, solicita la adopción de Medida Cautelar Inaudita Parte por la que se proceda a la inmediata suspensión de la vigencia de la disposición general recurrida.

Por Auto de la Sala, de fecha 8 de enero de 2015 , se acordó:

"1º No ha lugar a adoptar, con el carácter de provisionalísima, la medida cautelar solicitada de acuerdo con lo previsto en el artículo 135 de la LJCA por la representación de la Asociación Europea de Perjudicados por la Ley de Costas.

2º.- Tramítese la solicitud de medida cautelar respecto del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, solicitada en el otrosí del escrito de interposición del recurso, en la forma que se dispone el artículo 131 de la Ley 29/1998 , con audiencia de la Administración demandada por plazo de diez días".

SEGUNDO .- Se ha formado pieza separada de medidas cautelares, y por Diligencia de la Sala, de fecha 8 de enero de 2015, se acordó dar traslado al Abogado del Estado sobre la suspensión interesada por la parte recurrente en su escrito de interposición del recurso.

El Abogado del Estado ha presentado escrito de fecha 15 de enero de 2015 por el que, tras expresar las argumentaciones que estima convenientes, suplica que se dicte auto por el que se deniegue la medida cautelar pretendida, con los demás pronunciamientos legales.

TERCERO.- La representación procesal de la recurrente, Asociación Europea de Perjudicados por la Ley de Costas, presentó en los Autos principales, de los que la presente pieza dimana, interesando la recusación de los Magistrados Excmos. de esta Sección, Sres. D. Rafael Fernandez Valverde, D. Jose Juan Suay Rincon, D. Jesus Ernesto Peces Morate y D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez. Por Diligencia de la Sala, de fecha 11 de febrero de 2015, se designa Ponente al Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis para que proponga a la Sala la resolución que proceda en derecho en cuanto a la suspensión solicitada por la recurrente.

CUARTO.- Por Auto de la Sala Especial del Artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial , de fecha 25 de febrero de 2015, se acordó desestimar la recusación promovida por la recurrente contra los Excmos. Magistrados anteriormente citados, devolviendo a los recusados el conocimiento de la causa, con expresa imposición de las costas.



Por Diligencia de la Sala, de fecha 2 de marzo de 2015, se designa Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon a fin de que proponga a la Sala la resolución que proceda en derecho en cuanto a la suspensión interesada.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon, Magistrado de la Sala

RAZONAMIENTOS JURIDICOS

PRIMERO.- Por medio de otrosí, interesa la entidad recurrente en su escrito de interposición del recurso la inmediata suspensión de la vigencia de la disposición impugnada (Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas) y, en su consecuencia, también, según se expresa, la de una serie de actuaciones administrativas que deja enunciadas a continuación en el mismo escrito.

En el indicado otrosí, se solicita la adopción de la medida interesada "inaudita parte"; pero, rechazada la adopción de dicha medida provisionalísima por Auto de esta Sala y Sección de 8 de enero de 2015, y dispuesta por esta misma resolución la tramitación ordinaria de la medida cautelar en la forma establecida por el artículo 131 de nuestra Ley jurisdiccional, procede ahora, después de efectuadas las correspondientes alegaciones por parte del Abogado del Estado, que vengamos a resolver en este trance sobre la procedencia de su otorgamiento.

SEGUNDO.- Fundamenta la entidad recurrente la procedencia de la suspensión solicitada de la disposición reglamentaria objeto de su recurso (Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas) en una doble línea argumental, puesto que invoca en primer término el criterio de la apariencia del buen derecho, pero también acude con posterioridad al criterio del "periculum in mora". En el suplico del otrosí por medio del cual se concreta el objeto de la solicitud, la entidad recurrente igualmente reitera su apelación a esta doble línea argumental como fundamento de la suspensión interesada.

Siendo así, resulta pertinente recordar ante todo los términos en que procede acceder a la tutela cautelar en sede contencioso-administrativa atendiendo a nuestra jurisprudencia. En el sentido expuesto, el Auto de 15 de marzo de 2004 RC 6127/2001 ofrece una síntesis completa de los criterios determinantes de la procedencia de la suspensión con carácter general y las razones sobre las que se asientan tales criterios:

"La decisión sobre la procedencia de las medidas cautelares debe adoptarse ponderando las circunstancias del caso, según la justificación ofrecida en el momento de solicitar la medida cautelar, en relación con los distintos criterios que deben ser tomados en consideración según la LJCA y teniendo en cuenta la finalidad de la medida cautelar y su fundamento constitucional. Criterios que, según la jurisprudencia de esta Sala (Cfr. SSTs 15 de septiembre, 10 de noviembre y 4 de diciembre de 2003), pueden resumirse en los siguientes puntos:

a) Imposibilidad de prejuzgar el fondo del asunto. Las medidas cautelares tienen como finalidad que no resulten irreparables las consecuencias derivadas de la duración del proceso. De modo que la adopción de tales medidas no puede confundirse con un enjuiciamiento sobre el fondo del proceso. Como señala la STC 148/1993 *"el incidente cautelar entraña un juicio de cognición limitado en el que el órgano judicial no debe pronunciarse sobre las cuestiones que corresponde resolver en el proceso principal"* (Cfr. ATS de 20 de mayo de 1993).

b) El *periculum in mora*, constituye el primer criterio a considerar para la adopción de la medida cautelar. Si bien, ha de tenerse en cuenta que el aseguramiento del proceso, no se agota, en la fórmula clásica de la irreparabilidad del perjuicio, sino que su justificación puede presentarse, con abstracción de eventuales perjuicios, siempre que se advierta que, de modo inmediato, puede producirse una situación que haga ineficaz el proceso. No obstante, se debe tener en cuenta que la finalidad asegurable a través de las medidas cautelares es la finalidad legítima que se deriva de la pretensión formulada ante los Tribunales.

c) Necesidad de justificación o prueba, aun incompleta o por indicios de aquellas circunstancias que puedan permitir al Tribunal efectuar la valoración de la procedencia de la medida cautelar: la mera alegación, sin prueba alguna, no permite estimar como probado, que la ejecución del acto impugnado hace perder al recurso contencioso-administrativo su finalidad legítima. El interesado en obtener la suspensión tiene la carga de probar que las consecuencias de dicha ejecución, en el caso concreto de que se trata, privan de su verdadera función al proceso, sin que baste una mera invocación genérica.

d) El criterio de ponderación de los intereses concurrentes es complementario del de la pérdida de la finalidad legítima del recurso y ha sido destacado frecuentemente por la jurisprudencia: *"al juzgar sobre la procedencia [de la suspensión] se debe ponderar, ante todo, la medida en que el interés público exija la ejecución, para otorgar la suspensión, con mayor o menor amplitud, según el grado en que el interés público esté en juego"*. Por consiguiente, en la pieza de medidas cautelares deben ponderarse las circunstancias que concurren en



cada caso y los intereses en juego, tanto los públicos como los particulares en forma circunstanciada. Como reitera hasta la saciedad la jurisprudencia "*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*" (ATS 3 de junio de 1997, entre otros muchos).

e) La apariencia de buen derecho (*fumus bonis iuris*) supuso una gran innovación respecto a los criterios tradicionales utilizados para la adopción de las medidas cautelares. Dicha doctrina permite valorar con carácter provisional, dentro del limitado ámbito que incumbe a los incidentes de esta naturaleza y sin prejuzgar lo que en su día declare la sentencia definitiva, los fundamentos jurídicos de la pretensión deducida a los meros fines de la tutela cautelar.

La Ley de la Jurisdicción de 1956 no hacía expresa referencia al criterio del *fumus bonis iuris*, como tampoco lo hace la vigente LJCA, cuya aplicación queda confiada a la jurisprudencia y al efecto reflejo de la LEC/2000 que sí alude a este criterio en el art. 728.

No obstante, debe tenerse en cuenta que la más reciente jurisprudencia hace una aplicación mucho más matizada de la doctrina de la apariencia del buen derecho, utilizándola en determinados supuestos (de nulidad de pleno derecho, siempre que sea manifiesta ATS 14 de abril de 1997; de actos dictados en cumplimiento o ejecución de una disposición general declarada nula, de existencia de una sentencia que anula el acto en una instancia anterior aunque no sea firme; y de existencia de un criterio reiterado de la jurisprudencia frente al que la Administración opone una resistencia contumaz), pero advirtiendo, al mismo tiempo, de los riesgos de la doctrina al señalar que "*la doctrina de la apariencia de buen derecho, tan difundida, cuan necesitada de prudente aplicación, debe ser tenida en cuenta al solicitarse la nulidad de un acto dictado en cumplimiento o ejecución de una norma o disposición general, declarada previamente nula de pleno derecho o bien cuando se impugna un acto idéntico a otro ya anulado jurisdiccionalmente, pero no [...] al predicarse la nulidad de un acto, en virtud de causas que han de ser, por primera vez, objeto de valoración y decisión, pues, de lo contrario se prejuzgaría la cuestión de fondo, de manera que por amparar el derecho a la efectiva tutela judicial, se vulneraría otro derecho, también fundamental y recogido en el propio artículo 24 de la Constitución, cual es el derecho al proceso con las garantías debidas de contradicción y prueba, porque el incidente de suspensión no es trámite idóneo para decidir la cuestión objeto del pleito*" (AATS 22 de noviembre de 1993 y 7 de noviembre de 1995 y STS de 14 de enero de 1997, entre otros).

En el examen que sigue, y atendiendo a la doctrina expuesta, cabe tratar de manera conjunta los criterios invocados por la entidad recurrente como fundamento de la suspensión interesada (apariencia del buen derecho y "periculum in mora").

TERCERO.- Hemos de resaltar, ante todo, la corrección del momento en que se procede a la formulación de la solicitud de la adopción de la medida cautelar interesada en el recurso. No es irrelevante la cuestión, porque dicha solicitud solo puede tener lugar en el escrito de interposición del recurso, contrariamente a la regla general de acuerdo con la cual la solicitud puede formalizarse en cualquier momento del proceso. En efecto, como vinimos a indicar en el Auto de 20 de diciembre de 2006 Rº 46/2005:

"Como excepción a la regla general de que la adopción de medidas cautelares podrá solicitarse "en cualquier estado del proceso", establecida en el número 1 del artículo 129 de la Ley de la Jurisdicción, el número 2 del mismo artículo ordena que la suspensión de una disposición de carácter general deberá solicitarse "en el escrito de interposición o en el de demanda". El significado de esta excepción no es el que parecería desprenderse de su dicción literal, en el sentido de que, iniciado el recurso contencioso-administrativo en el que se impugne directamente una disposición de carácter general, por medio del llamado escrito de interposición al que se refiere el artículo 45.1 de aquella Ley, pudiera después, en el posterior escrito de demanda, solicitarse la suspensión de la disposición impugnada o de sus concretos preceptos que lo fueran. Si ese fuera el significado de la excepción que analizamos, el legislador se habría expresado en términos aún más claros, ordenando que, después del escrito de demanda, no podría solicitarse la suspensión. Su recto sentido, deducido del espíritu y finalidad de la norma, es que la suspensión de las disposiciones de carácter general directamente impugnadas sólo puede solicitarse en el escrito *inicial* del recurso contencioso-administrativo, bien sea este escrito inicial el de interposición, bien sea el de demanda, por haber hecho uso la parte, en este caso, de la posibilidad que le otorga el artículo 45.5 de la Ley de la Jurisdicción.

Son dos las razones que conducen a esta interpretación: una primera, nuclear o básica -que se conecta con los valores de seguridad jurídica, integridad del ordenamiento jurídico e igualdad en la aplicación de éste, y que nace por estar llamada toda disposición de carácter general a ser aplicada en múltiples actos singulares, posteriores y sucesivos-, consistente en la necesidad de que su suspensión cautelar sea acordada, no en cualquier estado del proceso, sino en el momento más próximo posible a la entrada en vigor de la disposición



general, cuando todavía puedan ser escasos los actos dictados en su aplicación o los efectos derivados de ella; y una segunda, complementaria de la anterior, consistente en que una interpretación como la que se sostiene no merma, en cambio, el derecho a la tutela judicial efectiva, del que forma parte el instituto de la tutela cautelar, pues el destinatario de cualquiera de los actos de aplicación de aquella disposición general, puede impugnarlos, e impugnarlos con fundamento en la ilegalidad de la disposición aplicada (impugnación indirecta), renaciendo entonces la regla general de que las medidas cautelares contra el acto de aplicación pueden solicitarse en cualquier estado del proceso".

La entidad recurrente ha satisfecho la exigencia requerida por nuestra Ley jurisdiccional (artículo 129.2) y ha interesado la medida cautelar en el momento procedente.

CUARTO.- Ahora bien, si hemos de coincidir con el recurso en el momento en que se suscita la adopción de la medida cautelar interesada, hemos de disentir en cambio en lo que concierne a la procedencia de acordar su otorgamiento.

Solicitada la suspensión de una disposición de carácter general (Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas), en efecto, procede recordar también, antes de seguir, lo que nuestra jurisprudencia tiene establecido para estos supuestos. Así, como recordaba nuestro Auto de 27 de noviembre de 2006 Rº 53/2006 :

"Esta Sala del Tribunal Supremo ha desarrollado una doctrina en relación con la suspensión cautelar de las disposiciones generales que puede concretarse en los siguientes puntos:

a) La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de este Tribunal se muestra restrictiva a la hora de conceder la suspensión cuando se encuentran en juego intereses públicos, siendo ello apreciable especialmente en aquellos casos en que la petición de medidas cautelares afecta a disposiciones generales, como aquí sucede y en los procedimientos selectivos de personal por parte de la Administración Pública.

b) En lo que afecta a disposiciones generales, señala el Auto de esta Sala de 28 de mayo de 1993 y reitera el posterior Auto de 16 de diciembre de 2005, que suspender el cumplimiento de una disposición general producirá un evidente perjuicio al interés general de un determinado administrado que puede ser perfectamente reparado, restableciendo en su integridad su derecho o, de no ser posible, mediante las indemnizaciones a que hubiere lugar.

c) Por otra parte, es doctrina constante de esta Sala (en Autos de 22 de febrero de 1996 , 22 de marzo de 1993 , 18 de julio de 2000 y 8 de octubre de 2004) que cuando se trata de impugnación de disposiciones generales es prioritario el examen de la medida en que el interés público, implícito en la propia naturaleza de la Disposición General, exija la ejecución. En consecuencia, salvo evidencia de que puedan producirse perjuicios irreversibles, que no es el caso, en principio el daño que hipotéticamente pudiera generarse derivaría de los actos de ejecución y no de la disposición general y la suspensión no afectaría en el mismo sentido al interés público, del que se derivaría un grave perjuicio si se suspendiese la aplicación de la disposición impugnada".

Tratándose de un reglamento, existe un indudable interés público en la aplicación inmediata de las normas que lo componen, y que se promulgan para integrarse en el ordenamiento y ser cumplidas por todos los afectados. La valoración del interés público adquiere, pues, un singular relieve cuando está en juego la efectividad de una disposición de carácter general, y ha de entenderse preponderante en estos supuestos, lo que impone, en principio, el mantenimiento de la vigencia de la disposición reglamentaria impugnada.

Según afirmábamos también en el Auto de 23 de octubre de 2008 Rº 114/2007:

"Es doctrina reiterada de esta Sala que la suspensión de la ejecución de una disposición de carácter general supone per se un grave perjuicio del interés público, de modo que sólo en el caso de que se acredite que la aplicación de la misma cause grave daño concreto e individual cabe su suspensión.

Esta afirmación inicial obliga al Tribunal con carácter prioritario a examinar, cuando se trata de la impugnación cautelar de disposiciones generales, en qué medida el interés público, inherente a la propia naturaleza de la disposición general, exige su ejecución.

Atendiendo a lo expuesto, y salvo que se manifieste con evidencia la producción de daños irreversibles como consecuencia de la vigencia de la disposición general impugnada, lesión que corresponde acreditar a quién pretende la suspensión cautelar interesada, el perjuicio que presumiblemente pueda producir la vigencia de la disposición general sería consecuencia de los actos de ejecución que de ella dimanen y no de ella, por lo que la suspensión de esos actos no afectará al interés público, del que si derivaría un grave perjuicio si se suspendiese la aplicación de la disposición impugnada".



En similares términos, el Auto de 20 de julio de 2009, 69/2009-0011, y demás autos que se citan en el mismo, así como el Auto de 13 de noviembre de 2007 R 77/2007.

Así, pues, el interés público está implícito en la naturaleza misma de la disposición general y lo normal es no acceder a la suspensión en estos supuestos, puesto que ello sí constituiría un perjuicio del interés público. Los reglamentos son el complemento indispensable a las leyes que desarrollan y constituyen de este modo un instrumento sin el cual la efectividad de las propias leyes queda comprometido.

La vocación conformadora de las relaciones jurídicas propia de las disposiciones normativas demanda imperiosamente su aplicación en cuanto reflejan una solución que se estima la más adecuada a los intereses generales, los cuales de otro modo pueden verse gravemente perturbados.

Por todo lo que, en definitiva, procede denegar la suspensión solicitada, de acuerdo con el artículo 130.2 de nuestra Ley jurisdiccional .

QUINTO.- Es cierto, como también tenemos declarado, que, aun cuando la jurisprudencia de esta Sala ha reconocido la especial relevancia del interés público en relación con la adopción de una medida cautelar de suspensión de la ejecución de disposiciones generales, no exime ello de la debida ponderación de las circunstancias concurrentes (artículo 130.1).

Sin embargo, no es menos cierto que, frente al inequívoco interés general subyacente a la aplicación del reglamento por las razones antes expresadas cuya virtualidad puede comprometerse, por parte de la entidad recurrente se echa en falta la requerida concreción de los perjuicios que la ejecutividad de la disposición impugnada habría de acarrear.

Las alegaciones de la entidad recurrente se mueven, en efecto, en un plano de excesiva generalidad y abstracción, por lo que no permiten deducir los daños o perjuicios que puedan producirse por la ejecución del reglamento. Y, sin embargo, la eventualidad de que se produzcan daños o perjuicios de reparación imposible es una circunstancia que reiteradamente la jurisprudencia viene señalando que debe ser probada por el solicitante de la suspensión, siquiera sea indiciariamente.

Por otro lado, ha de tenerse presente también que los reglamentos, en tanto que disposiciones de carácter general, requieren para su operatividad la adopción de una serie de actos jurídicos y de actuaciones materiales y por sí solos no son idóneos para producir efectos adversos inmediatos, de tal manera que son tales actos y actuaciones las que habrían de producir en su caso los efectos adversos denunciados y tanto los unos como las otras (actos y actuaciones administrativas) son susceptibles de impugnación autónoma.

En definitiva, pues, no se han acreditado en el supuesto sometido a nuestra consideración los perjuicios causados, ni, menos aún, se ha acreditado la irreversibilidad de tales perjuicios, por lo que falta de este modo el presupuesto indispensable para el otorgamiento de la suspensión ("periculum in mora").

Y tampoco desde la perspectiva del "fumus boni iuris", la petición de adopción de medida cautelar ha de correr mejor suerte. Aparte de las matizaciones con que este criterio debe ser aplicado con carácter general en los términos establecidos en nuestra doctrina antes indicados, y de que, por tanto, fuera de tales supuestos, en los demás, dicho criterio tiene solo carácter complementario, el recurso vuelve a incurrir en el mismo grado de generalidad y abstracción, al no concretar, por un lado, los concretos preceptos reglamentarios supuestamente contrarios a derecho, ni referirse tampoco a los supuestos parámetros normativos concretos que habrían podido resultar conculcados en tal caso; menos aún, se explican entonces, como puede fácilmente deducirse, las razones de la disconformidad de los primeros con los segundos.

Por virtud de cuanto antecede, en suma, no ha lugar a acceder a la solicitud de la suspensión de la disposición impugnada (Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas), interesada con carácter general.

SEXTO.- Distinto es nuestro parecer, en cambio, respecto de un extremo puntual del citado Reglamento, concretamente, en relación con lo singularmente dispuesto por su artículo 14.3. Sin perjuicio, hemos de adelantar ya, que será al resolver el recurso cuando habremos de formular el definitivo pronunciamiento que corresponda a este respeto.

Esto al margen, efectivamente, no podemos eludir ahora el pronunciamiento al que se nos requiere de parte en sede cautelar, y no cabe por tanto remitir el análisis de la cuestión a lo que resulte de los documentos integrantes en el expediente, como pretende el Abogado del Estado.

Así las cosas, conviene, ante todo, reproducir en su integridad el artículo 14 del Reglamento General de Costas , relativo a las "Potestades de la Administración sobre los bienes de dominio público marítimo terrestre", en el que se ubica la disposición que ahora ha de centrar nuestro examen:



"1. La Administración General 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 establecido en el artículo 16 de este reglamento.

3. 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 (artículo 10 de la Ley 22/1988, de 28 de julio)".

Este precepto reglamentario desarrolla lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley de Costas , por cuya virtud:

"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".

Se observa enseguida que, si bien el paralelismo es completo en los dos primeros apartados de ambos preceptos, porque la disposición reglamentaria en estos casos no hace sino reproducir la previsión legal, no sucede lo mismo en cambio con su respectivo apartado tercero. Saltan a la vista las diferencias en uno y otro caso, porque, en lugar de referirse simplemente a los interdictos como hace la Ley, el Reglamento se refiere a las medidas cautelares más en general.

Asoma así inevitablemente la duda de si el artículo 14.3 del Reglamento ha podido extralimitarse respecto del marco legal que le resulta de aplicación; podría incluso discutirse si, en ausencia de dicho marco normativo, el reglamento pudiera ser el instrumento adecuado para albergar por sí solo y sin respaldo legal alguno una norma de tal alcance a falta de la indicada cobertura.

Atendiendo a su ubicación sistemática (artículo 14), podría tratar de hacerse valer que la previsión reglamentaria que nos ocupa (artículo 14.3) sólo resultaría de aplicación frente a las potestades administrativas concreta y expresamente mencionadas en el mismo precepto, y no abarcaría de este modo el conjunto de las competencias reconocidas a la Administración en esta materia, como pudiera deducirse en cambio de su tenor literal; pero, aun cuando fuera así, dada la índole de tales potestades (investigación, deslinde y recuperación posesoria), nuestra conclusión en sede cautelar no habría de variar, si no hubiera posibilidad de solicitar la adopción de medidas cautelares aunque solo fuera frente al ejercicio de las indicadas potestades.

Cabría también entender, desde distinto punto de vista, que el artículo 14.3 tampoco pretende en ningún caso menoscabar las facultades puestas a disposición de los órganos jurisdiccionales, aun cuando la referencia a las medidas cautelares es más propia de la legislación procesal y la legislación administrativa apenas emplea dicha expresión (al menos, la de carácter general -Ley 39/1992, de 26 de noviembre- se sirve, en su lugar, del concepto de "medidas provisionales"; por tanto, en su caso, sólo se recoge en la de carácter sectorial).

Pero, aun circunscribiendo así su alcance al ámbito estrictamente administrativo, la previsión reglamentaria que nos ocupa (artículo 14.3) estaría también en pugna, al menos, "prima facie", con las previsiones legales de referencia. En efecto, en los términos en que aparecen reguladas por la Ley 30/1992 , la solicitud de adoptar este género de medidas constituye un derecho reconocido con carácter general en vía de recurso administrativo (artículo 111), pero también en el curso del procedimiento administrativo mismo (artículo 72): los derechos de los ciudadanos en el procedimiento administrativo, de acuerdo con la indicada Ley 30/1992 , no son solo los que su artículo 35 tiene expresamente por tales, sino que cuentan además con el mismo carácter otros igualmente reconocidos a lo largo de su articulado.

Así, pues, aun interpretado en el limitado sentido expuesto, las dudas sobre el alcance del precepto reglamentario que nos ocupa resultan palmarias. Pero es que, además, a tenor de lo expuesto, aflora otro dato que a la postre resulta determinante, y es que el artículo 14.3 del Reglamento -al impedir la adopción de medidas cautelares- hace desaparecer el indispensable equilibrio entre prerrogativas administrativas y garantías de los ciudadanos propio de la relación administrativa.

La imposibilidad de adopción de medidas cautelares que resultaría de la aplicación de la previsión reglamentaria (artículo 14.3), en efecto, podría privar de virtualidad a cuantas acciones pretendan hacerse



valer por los particulares en defensa de sus derechos, frente al ejercicio por la Administración de las competencias que tiene reconocidas al amparo de la normativa reglamentaria que nos ocupa (Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre , por el que se aprueba el Reglamento General de Costas); lo que, por eso mismo, haría perder su finalidad legítima a los recursos que pudieran entablarse contra las resoluciones dictadas por la Administración en los procedimientos correspondientes; con lo que, en fin, así también, los perjuicios en su caso ocasionados como consecuencia de ello resultarían igualmente irreversibles.

Por eso, en definitiva, hemos de acceder en este trance a la adopción de la medida cautelar interesada de parte, en lo que concierne al precepto reglamentario indicado (artículo 14.3 del Reglamento) -hemos de insistir, en el marco del juicio provisional que ahora nos corresponde realizar en sede cautelar, y sin anticipar tampoco, por tanto, la resolución que proceda adoptar al resolver el recurso-.

SÉPTIMO.- Estimado el presente incidente, limitadamente en lo que concierne a la suspensión de la eficacia del artículo 14.3 del Reglamento (Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre , por el que se aprueba el Reglamento General de Costas), no procede formular pronunciamiento alguno en materia de costas a tenor de lo dispuesto por el artículo 139 de nuestra Ley jurisdiccional .

OCTAVO.- De conformidad con lo prevenido por el artículo 134.2 de nuestra Ley jurisdiccional , hemos de venir a ordenar, en fin, la publicación de la suspensión del artículo 14.3 del Reglamento General de Costas en el Boletín Oficial del Estado .

LA SALA ACUERDA:

1º.- HA LUGAR a la adopción de la medida cautelar instada por la parte demandante, limitadamente en lo que concierne la suspensión de la eficacia del artículo 14.3 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, Reglamento General de Costas . Sin costas.

2º.- Publíquese la suspensión de la vigencia del artículo 14.3 del Reglamento General de Costas (Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre) en el Boletín Oficial del Estado.

Lo mandó la Sala y firman los Magistrados Excmos. Sres. al inicio designados

Rafael Fernandez Valverde Jose Juan Suay Rincon Cesar Tolosa Tribiño Francisco Jose Navarro Sanchis Jesus Ernesto Peces Morate Mariano de Oro-Pulido y Lopez