



Roj: **STS 3324/2016** - ECLI: **ES:TS:2016:3324**

Id Cendoj: **28079130052016100269**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **21/06/2016**

Nº de Recurso: **950/2014**

Nº de Resolución: **1484/2016**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En Madrid, a 21 de junio de 2016

Esta Sala ha visto en su **Sección Quinta**, el recurso contencioso-administrativo nº **950/2014**, interpuesto por la entidad **PD INMUEBLES, S.L.**, representada por el Procurador D. Fernando Pérez Cruz, contra el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, así como contra el propio reglamento. Ha sido parte recurrida la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- Por escrito presentado el 11 de diciembre de 2014 en el Registro General de este Tribunal Supremo, el Procurador D. Fernando Pérez Cruz, en representación de la entidad PD INMUEBLES, S.L, interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

SEGUNDO .- Por diligencia de ordenación de 9 de enero de 2015, se tuvo por interpuesto el recurso y se requirió a la Administración demandada la remisión del expediente administrativo y que practicara los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción. Verificado, se dio traslado al procurador Sr. Pérez Cruz, en representación de la entidad recurrente, a fin de que formulara la demanda, trámite evacuado por escrito presentado el 20 de julio de 2015 en el que se plantearon como motivos de impugnación del reglamento recurridos los siguientes, de los que se reproducen sus respectivas rúbricas:

"...1. El derecho de propiedad se encuentra protegido por la declaración universal de los derechos humanos y la carta de derechos fundamentales de la unión europea, así como la jurisprudencia reiterada del tribunal europeo de derechos humanos.

2. La indemnización expropiatoria debe corresponder al valor económico del bien o derecho expropiado, siendo preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio, de modo que el justiprecio suponga la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes expropiados.

3. Ha de comprobarse en los expedientes administrativos de conversión del título de propiedad en concesión, que se produce una justa compensación.

4. El reglamento general de costas no prevé la posibilidad de que los expedientes administrativos de conversión del título de propiedad en concesión caduquen.

5. La falta de adecuación del real decreto 876/2014 en cuanto al principio de confianza legítima y seguridad jurídica establecido en el derecho de la unión europea en relación con la directiva 2014/89/UE por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.



6. *Lesión del principio de proporcionalidad concebido en el convenio europeo de derechos humanos y el justo equilibrio en la cuantía indemnizatoria en la expropiación.*

Tras exponer los hechos y fundamentos jurídicos que tuvo por conveniente, la demandante suplica al Tribunal Supremo dicte sentencia estimatoria del recurso contencioso-administrativo, que declare la nulidad del Real Decreto impugnado, lo que se propugna en los siguientes términos, literalmente transcritos:

"...Dicte en su día sentencia en la que, estimando en todas sus partes este recurso, se acuerde:

a. declarar la nulidad de las 26 Disposiciones Transitorias del Reglamento General de Costas que desarrollan el sistema transitorio de la Ley de Costas de 1988 y la Ley 2/2013, salvo la 11ª, la 16ª y de la 24ª a la 26ª, que regulan el régimen transitorio de otras normas sustantivas distintas; por infringir los mandatos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el artículo 33.3 de la Constitución, así como la jurisprudencia reiterada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional; puesto que NO definen el método para valorar la concesión NI exigen que exista un proporcional equilibrio compensatorio entre el valor económico del bien o derecho expropiado y la indemnización recibida - que es la concesión compensatoria-;

b. declarar la nulidad de las 26 Disposiciones Transitorias del Reglamento General de Costas que desarrollan el sistema transitorio de la Ley de Costas de 1988 y la Ley 2/2013, salvo la 11ª, la 16ª y de la 24ª a la 26ª, que regulan el régimen transitorio de otras normas sustantivas distintas; por infringir los mandatos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el artículo 33.3 de la Constitución, así como la jurisprudencia reiterada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional; puesto que no definen el método para valorar la concesión ni exigen que exista un proporcional equilibrio compensatorio o indemnizatorio si la Administración adopta la decisión de rescatar la concesión compensatoria;

c. declarar la nulidad de la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento General de Costas que regula los trámites del expediente que habrá de incoarse de oficio para convertir el título de propiedad en concesión, en aquellos supuestos en que los propietarios con derecho a la concesión no la solicitaron en el plazo de un año desde la aprobación del deslinde, y puesto que produce efectos desfavorables o de gravamen para éstos, procede recocer en derecho la aplicación de los efectos del silencio administrativo previstos en el artículo 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, si se paraliza la tramitación del expediente por causas no imputables a los titulares de los derechos a la concesión..."

Fueron peticiones procesales complementarias las instadas por medio de primer otrosí, en que se señaló la cuantía del presente recurso como indeterminada; de segundo otrosí, en que solicita la formulación del trámite de conclusiones escritas; de tercero, pidiendo la condena en costas a la Administración demandada; en el otrosí cuarto se interesó la subsanación de eventuales defectos que se advirtiesen en el escrito; y finalmente, en el quinto, recaba de la Sala el planteamiento de cuestión prejudicial, ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *"...si la Sala albergare dudas sobre la interpretación del Derecho Europeo"*, incluso ofreciendo una redacción de su posible contenido.

TERCERO .- El Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito registrado el 9 de septiembre de 2015, en el que solicita de este Tribunal *"...dicte sentencia declarando inadmisibile o, en su defecto, desestimando este recurso con los demás pronunciamientos legales..."*.

La inadmisibilidad postulada en el escrito de contestación lo es por falta de legitimación activa de entidad recurrente. Al efecto, se expone la citada causa en estos literales términos:

"...1. Legitimación activa.

La recurrente afirma que "Se está, así mismo, legitimado para interponer este recurso jurisdiccional contencioso administrativo en virtud del artículo 19.1 apartado a) de la LJCA ". Sin embargo, con ello no se justifica que la recurrente ostente un derecho o interés legítimo para recurrir el Decreto impugnado por lo cual este recurso debe declararse inadmisibile por falta de acreditación de la legitimación activa..."

En su oposición a la demanda por razones de fondo, se ofrecen las siguientes razones jurídicas en defensa de la validez del reglamento impugnado:

"... 2. La mayoría de las disposiciones transitorias impugnadas se limitan a reproducir normas ya contenidas en el Reglamento de Costas de 1989.

Sin embargo, las disposiciones transitorias impugnadas son reproducción de las contenidas en el Reglamento de Costas de 1989 a excepción de las disposiciones transitorias 5ª, 14ª, 15ª, 22ª y 23ª.



Por tanto, la mayoría de las disposiciones transitorias impugnadas en la demanda han devenido consentidas y firmes -indica el Abogado del Estado- al ser mera reproducción de preceptos contenidos en el Reglamento de Costas de 1989 por lo que ha de declararse inadmisibile el recurso en cuanto a ellas.

En consecuencia, el presente recurso ha de quedar limitado a las disposiciones transitorias que introduce ex novo el Reglamento General de Costas de 2014, es decir, a las disposiciones transitorias 5^a, 14^a, 15^a, 22^a y 23^a...

3. Impugnación que excede del ámbito propio del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Afirma al respecto el representante procesal de la Administración recurrida que:

"...Las pretensiones de la demanda no van dirigidas a anular las disposiciones transitorias del Reglamento General de Costas por aquello que regulan sino por aquello que omiten ("no definen el método para la valorar la concesión ni exigen que exista un proporcional equilibrio compensatorio entre el valor económico del bien o derecho expropiado y la indemnización recibida que es la concesión compensatoria"; "ni exigen que exista un proporcional equilibrio compensatorio o indemnizatorio si la Administración adopta la decisión de rescatar la concesión compensatoria" ni, en fin, el Reglamento ha regulado la caducidad del procedimiento de otorgamiento de la concesión compensatoria).

En consecuencia, las pretensiones de la demanda exceden del ámbito propio de la jurisdicción contencioso-administrativa que no puede determinar el modo en que han de quedar reguladas las disposiciones administrativas ni suplir las omisiones de que éstas puedan adolecer..."

Seguidamente, el escrito de contestación, tras exponer las razones comunes de oposición a la demanda, se detiene en el examen de cada una de las alegaciones del demandante, a las que más arriba nos hemos referido, en los siguientes términos:

"...4. Primera alegación de la demanda («El derecho de propiedad se encuentra protegido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como la jurisprudencia reiterada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos»).

A propósito de tal motivo de nulidad esgrimido, el Abogado del Estado responde indicando, en síntesis, que:

"...Establecida la necesidad de la expropiación o privación del derecho de propiedad, el Tribunal expresa que "la privación de propiedad sin el pago de una suma en relación razonable con el valor del bien de que se trate sería normalmente un quebranto excesivo sin justificación en el ámbito del artículo 1. Sin embargo...pueden existir finalidades legítimas... que justifiquen un pago inferior al valor total -del mercado" (STEDH Caso Lithgow y otros contra Reino Unido, sentencia de 8 de julio de 1986).

Pues bien, las disposiciones del Reglamento General de Costas de 2014 que se impugnan, al igual que las correspondientes del derogado Reglamento de Costas de 1989, no hacen sino desarrollar la Ley de Costas de 1988, cuyo sistema compensatorio de la privación de la propiedad privada fue declarado conforme a la Constitución Española en la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, conforme veremos seguidamente; siendo dicho pronunciamiento coherente con la doctrina establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos..."

"...5. Segunda y Sexta alegaciones de la demanda ("La indemnización expropiatoria debe corresponder al valor económico del bien o derecho expropiado, siendo preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio, de modo que el justiprecio suponga la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes expropiados").

Sostiene a propósito de esta cuestión el escrito de contestación a la demanda que:

"...Por lo demás, recordemos que el TEDH en la Sentencia de 8 junio 1986 (Asunto Lightgow y otros), establece que la obligación de indemnizar, aunque no explícita en el texto de la disposición, "deriva implícitamente del art. 1 en su conjunto" y, con cita de la STEDH Sporrang y Lönnroth, de 23 septiembre 1982, que habla de un "justo equilibrio" entre las exigencias del interés general y los imperativos de los derechos fundamentales del individuo, añade que dicho equilibrio quedaría roto si la persona afectada tuviera que sufrir "una carga especial y exorbitante", para lo que será preciso, evidentemente, tener en cuenta las condiciones de la indemnización. Concluye, por consiguiente, el tribunal que sin el pago de una suma que tenga un valor razonable en relación con el valor del bien, la privación constituiría normalmente una actuación excesiva que no podría justificarse sobre la base del art. 1. Este precepto no garantiza, pues, en todos los casos, el derecho a una compensación integral, dado que objetivos legítimos de utilidad pública, como medidas de reforma económica o de justicia social, pueden militar por un pago inferior al pleno valor de mercado, doctrina que, tiene un precedente en la sentencia James y otros".



Posteriormente, la STEDH de 9 diciembre 1994, dictada en el asunto de los Santos Monasterios Griegos contra Grecia, declara que "una medida de injerencia en el derecho respecto de los bienes debe guardar un «justo equilibrio» entre las exigencias del interés general de la comunidad y los imperativos de la salvaguarda de los derechos fundamentales del individuo (ver, entre otras, las sentencias Sporrong y Lönnroth c. Suecia de 23 de septiembre 1982, serie A n.º 52, p. 26 párr...69... A este respecto, sin el pago de una suma razonable en relación con el valor del bien, una privación de la propiedad constituye normalmente un atentado excesivo, y una falta total de indemnización no podrá justificarse al amparo del art. 1 más que en circunstancias excepcionales".

Así pues, el Tribunal de Estrasburgo no exige para todos los casos una indemnización completa, una compensación íntegra, de suerte que los objetivos de utilidad pública pueden justificar un reembolso inferior al pleno valor de mercado...".

6. Tercera alegación de la demanda ("Ha de comprobarse en los expedientes administrativos de conversión del título de propiedad en concesión, que se produce una justa compensación.").

Señala el Abogado del Estado, en defensa de su tesis desestimatoria del recurso, que

"...tanto ese Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional han venido a afirmar la improcedencia de una valoración patrimonial en los expedientes administrativos de conversión de los títulos dominicales en títulos concesionales, toda vez que "el título concesional viene a constituir el justiprecio... realizado directamente por la propia Ley de Costas". Así las cosas, el Reglamento de Costas (tanto el anterior como el ahora recurrido) no puede más que respetar, al desarrollarlo, el sistema compensatorio previsto en la Ley de Costas.

Todo ello sin perjuicio, naturalmente, de que, como hemos visto, la STC 149/1991 añade que, desde las perspectivas de la tutela judicial efectiva, "nada impide, naturalmente, que los afectados por la expropiación puedan impugnar ante la jurisdicción competente el acto administrativo de conversión de su título dominical en título concesional para deducir ante ella las pretensiones que estimen pertinentes frente al mismo".

Por último, dentro de este apartado, la demanda censura también al Reglamento impugnado que «omite cualquier referencia al trámite de rescate de las concesiones compensatorias».

Sin embargo, no parece que ello pueda suponer mayor problema pues ya la Orden MAM/2305/2007, de 23 de julio, establece en su disposición general 24ª que, en caso de rescate de la concesión compensatoria, ésta se valorará conforme a lo establecido en la Ley de Costas, aplicándose supletoriamente las normas del derecho administrativo, civil o fiscal que resulten de aplicación...".

7. Cuarta alegación de la demanda ("El proyecto de Reglamento General de Costas no prevé la posibilidad de que los expedientes administrativos de conversión del título de propiedad en concesión caduquen").

Se aduce contra el planteamiento en el correspondiente motivo de la demanda que:

"...existen dos procedimientos bien diferenciados: un primer procedimiento, en el que se da lugar a la Orden Ministerial que aprueba el deslinde y que declara la posesión y titularidad dominical a favor del Estado (art. 13.1 Ley de Costas); y un segundo procedimiento, que finaliza con el otorgamiento de la concesión compensatoria (de oficio o a solicitud del interesado).

Así, la resolución de deslinde, que pone fin al primer procedimiento, es aquella de la que deriva la privación de bienes y derechos, y es donde la Administración ejercita facultades de intervención o gravamen susceptibles de producir efectos desfavorables para el administrado; mientras que el segundo procedimiento produce efectos favorables ya que a través del mismo se intenta dar satisfacción a la indemnización correspondiente a la lesión producida por la privación de un bien o derecho que ha pasado a formar parte del dominio público.

El procedimiento de deslinde se encuentra sujeto al plazo de caducidad de 24 meses.

El procedimiento para otorgar la concesión compensatoria se inicia, en principio, a solicitud del interesado por lo que no estaremos ante un procedimiento iniciado de oficio pero, incluso aun cuando el interesado no solicite la concesión y ésta deba ser otorgada de oficio nos encontramos ante un acto desfavorable o de gravamen (ya hemos señalado que ese acto lo fue el deslinde) generador de una posible caducidad sino ante un acto constitutivo del derecho a una concesión compensatoria para el interesado, el cual podrá considerar que se ha producido una desestimación por silencio de su pretensión.

Por lo demás, poca relación guarda con el presente caso la cita de la STS de 21 de febrero de 2013 que se hace en la demanda.

Por todo ello, no es posible aplicar a esta fase, el instituto de la caducidad previsto en el artículo 44 Ley 30/1992 ...".

8. Quinta alegación de la demanda (Directiva 2014/89/UE)



Se señala a propósito de esta cuestión que:

"...aparte de no advertirse contradicción del Decreto impugnado con esa Directiva 2014/89, hemos de recordar el art. 15 relativo a su transposición que se pronuncia en estos términos:

«1. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 18 de septiembre de 2016. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones. Cuando los Estados miembros adopten estas disposiciones, estas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

2. La autoridad o autoridades mencionadas en el artículo 13, apartado I, se designarán a más tardar el 18 de septiembre de 2016.

3. Los planes de ordenación marítima mencionados en el artículo 4 se elaborarán a la mayor brevedad posible y, a más tardar, para el 31 de marzo de 2021.

4. La obligación relativa a la transposición y aplicación de la presente Directiva no se aplicará a los Estados miembros sin litoral»".

Por medio de otrosí, se opone al quinto otrosí de la demanda respecto al planteamiento de la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por los motivos expuestos en el referido escrito.

CUARTO .- Por decreto de 14 de septiembre de 2015 se consideró la cuantía como indeterminada y por diligencia de ordenación de 16 de septiembre de 2015 se concedió a la parte demandante el término de diez días a fin de que presentara sus conclusiones. Trámite evacuado por escrito presentado por la parte recurrente el 14 de octubre de 2015, en el que responde a la causa de inadmisión planteada por el Abogado del Estado, considerando que posee legitimación activa.

Se formuló escrito de conclusiones por el Abogado del Estado el 19 de octubre de 2015, incorporado a los autos.

QUINTO .- Por diligencia de ordenación de 21 de octubre de 2015 se declararon conclusas las actuaciones y quedaron pendientes de señalamiento y, en cumplimiento del párrafo tercero del Acuerdo del Excmo. Sr. Presidente de la Sala de 20 de febrero de 2013, por providencia de 3 de noviembre de 2015 se remitieron las actuaciones a esta Sección Quinta, a fin de que se señalara fecha para deliberación y fallo con la preferencia que establece el artículo 66 de la Ley de la Jurisdicción .

SEXTO .- Recibidas las actuaciones, mediante providencia de 12 de mayo de 2016 se señaló para la votación y fallo el día 8 de junio de 2016, día en que efectivamente se deliberó, votó y falló, con el resultado que a continuación se expresa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Es objeto de impugnación directa en este recurso jurisdiccional el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. Si bien el escrito de interposición del recurso parece referir el ámbito de la impugnación, indistintamente, a la totalidad del reglamento, el suplico de la demanda, donde se debe identificar la pretensión ejercitada, limita la pretensión de nulidad a determinadas disposiciones transitorias, que se identifican negativamente, esto es, que se solicita la nulidad de todas ellas salvo las que, *nominatim* , se citan con excluidas, como son la 11ª, la 16ª y de la 24ª a la 26ª.

SEGUNDO .- Aducida por el Abogado del Estado, en su contestación a la demanda, la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación activa de la asociación recurrente, con mención del artículo 19.1 de la LJCA , se hace necesario abordar dicha cuestión con carácter previo, dado que su eventual acogimiento haría inviable el pronunciamiento de fondo que la parte recurrente reclama.

Afirma al efecto el escrito de contestación que *"...para que concurra legitimación activa es preciso que el demandante acredite un interés legítimo en el asunto que ha de ventilarse, sin que pueda confundirse dicho interés con un «interés genérico en la preservación de derechos»; debiendo ser, por el contrario, un «interés cualificado y específico» en la preservación de los derechos cuya tutela se impetra. En atención a ello, la demandante no ha justificado que concurra aquí el referido interés legítimo.*

Por tanto, la conclusión obligada es que ha de procederse a la inadmisión del presente recurso por falta de acreditación de legitimación de la parte recurrente..."

En respuesta al expresado alegato, la recurrente expone lo siguiente en su escrito de conclusiones:



"... mi mandante es propietaria del pleno dominio de las fincas registrales número 9.321, 29.775, 29.777, 29.779, 745 y 747, inscritas en el Registro de la Propiedad de San Bartolomé de Tirajana número 2, sita en el Centro Comercial Anexo de Playa del Inglés, término municipal de San Bartolomé de Tirajana, provincia de las Palmas; y afectada por el deslinde de los bienes de dominio público marítimo terrestre en el tramo de costa comprendido entre El Veril y el Faro de Maspalomas, aprobado por la Orden Ministerial de 28 de septiembre de 1995.

Asimismo, el 31 de marzo de 2010 le fue notificada a mi poderdante la diligencia de incoación del expediente administrativo de concesión de usos y aprovechamientos en el dominio público marítimo terrestre, conforme a la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas de 1988, apartado 4, dentro del expediente administrativo identificado con el número: N.REF: CNC 12/10/35/0016. Y será necesario destacar que el citado expediente administrativo NO ha sido resuelto de modo expreso hasta el momento.

Asentado lo anterior, es claro que si se estimase el presente recurso por los motivos y fundamentos esgrimidos en el escrito de demanda, mi mandante obtendría automáticamente un efecto cierto y positivo o beneficioso para sus intereses. El más sencillo de apreciar es que se podría interesar la aplicación de los efectos del silencio administrativo previstos en el artículo 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídicos de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por haber estado paralizada la tramitación del expediente administrativo de concesión de usos y aprovechamientos en el dominio público marítimo terrestre desde el año 2010, por causas NO imputables a mi mandante..."

La cuestión suscitada ha sido ya resuelta en diversas sentencias de esta Sala y no es otra que la de la exigencia procesal, a efectos de reconocer la legitimación activa para la impugnación de todos o varios preceptos de una norma reglamentaria, de que la parte recurrente concrete -y acredite- en qué medida afecta a sus derechos o intereses cada uno de los preceptos que se impugnan (Sentencia de esta Sala, Sección 7ª, de 30 de marzo de 2016, pronunciada en el recurso contencioso-administrativo nº 891/2014), que indica lo siguiente:

"... **CUARTO.-** Expuestas las posiciones de las partes, lo primero que hemos de **resolver es si, efectivamente, concurre esa falta de legitimación parcial** que opone el Abogado del Estado y la Asociación rechaza en su escrito de conclusiones.

Sobre esta cuestión la Sala, en la sentencia de su Pleno de 9 de julio de 2013 (recurso 357/2011), solamente reconoció a la entonces recurrente, la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial, legitimación para impugnar aquellos preceptos –en aquél caso, en el que actuaba como recurrida la Asociación actora en este proceso, del Reglamento 2/2011, de la Carrera Judicial– que acreditará que afectaban a sus intereses.

Esa sentencia explica que

«En definitiva, si como ya quedó dicho la jurisprudencia viene exigiendo que cuando se impugna todos o varios preceptos de un reglamento, la legitimación debe entenderse restringida a aquellos que afecten a los intereses del impugnante, no acierta la parte recurrente a concretar en qué medida cada uno de los artículos impugnados incide en la esfera de sus "intereses", en los términos formulados anteriormente, cuando este "interés" legitimador no cabe conectarlo con la autoatribución estatutaria. Cuando, además, el contraste de los fines asociativos con los concretos artículos impugnados, descubre que los expresados fines no se han visto realmente afectados, puesto que dichos preceptos se contraen a concretos y particulares extremos relacionados con la condición de especialista en los órdenes civil y penal, magistrados suplentes y jueces sustitutos, jueces de adscripción territorial, situaciones administrativas, licencias y permisos, procedimiento de amparo e incompatibilidades. Es decir, se trata de aspectos que, *ab initio* y sin perjuicio de un posterior análisis más detallado, parecen no incidir en aquellos principios generales a que se atienen los objetivos perseguidos por la actora.

Sin que pueda desconocerse, como ya ha quedado apuntado anteriormente y así se expresa sus propios Estatutos, artº 3.3, la naturaleza "no profesional" de la Plataforma Cívica recurrente, declarando expresamente fuera de sus fines "la promoción y defensa de los demás intereses estrictamente profesionales o corporativos (...)" que no afecten a la independencia del Poder Judicial.

Sin que, desde luego, como se ha precisado, el simple interés a la legalidad sirva para sostener la legitimación que requiere el artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción por no existir en este caso la acción pública.

Cabe añadir, por demás, que los fines que estatutariamente constituyen la razón de ser de la asociación, la independencia judicial y la separación de poderes, y que recogidos en el artº 3 de sus Estatutos quedaron ya transcritos, son intereses generales que afectan a todos los ciudadanos, con reconocimiento público explícito plasmado, incluso, en nuestro texto constitucional, por lo que el reconocer la legitimación pretendida derivada de la defensa de dichos fines sin más, a una asociación de base privada, sería tanto como otorgarle por esta vía indirecta un estatus institucional y unas potestades de fiscalización que ni la Constitución ni la Ley contemplan, ni conceden. Mas cuando para la defensa de intereses generales o colectivos se articulan los mecanismos al



efecto, instrumentos procesales idóneos para su defensa, como se ha señalado, sin que a una asociación le baste acreditar para justificar su legitimación para impugnar una disposición de carácter general, la defensa de intereses generales o colectivos» ... ".

Ahora bien, sucede que, en este caso, la objeción procesal formulada por el Abogado del Estado adolece también de igual inconcreción que la exposición, por parte de la recurrente, de las razones por las que cada una de las disposiciones transitorias del Reglamento General de Costas de 2014 que son objeto de impugnación y cuya nulidad se pretende incidiría en la esfera de los derechos e intereses de la recurrente.

Trasladando la doctrina de esta Sala que ha sido reproducida al caso ahora debatido, resulta que hay una clara indefinición, en el escrito de demanda, acerca no ya sólo de la conexión de los intereses legítimos de la recurrente con la regulación normativa del Real Decreto fiscalizado -que queda así en el aire, por falta de precisión- sino también una falta absoluta de alegación acerca de la naturaleza de los intereses que se verían concernidos con cada una de las disposiciones transitorias impugnadas, toda vez que no se individualiza la impugnación con un mínimo despliegue argumental.

La solución a tal indefinición relativa al objeto impugnatorio y a su vínculo mayor o menor con el interés legítimo que sustentaría la acción, creada sin duda alguna por la recurrente, es la de reconocerle legitimación activa, debido al débil asomo de conexión entre los intereses que dice defender, sin prueba alguna, por otra parte y alguna de las disposiciones cuya nulidad se pretende, al menos la transitoria cuarta que, pese a la carencia absoluta de razonamiento sobre el porqué se pretende su nulidad, al menos parece conectada con la materia sobre la que versa el interés aducido como legítimo.

Hay legitimación, por tanto, que es un concepto procesal inescindible -sin perjuicio de que, en atención a la jurisprudencia que se ha mencionado, sería factible restringirla, en un caso concreto, al análisis del artículo o artículos de la disposición general combatida que no fueran por completo ajenos a la esfera de derechos o intereses del impugnante-, pero no puede sino partirse de que ese reconocimiento de la legitimación, sustentado en muy precaria base, que anclamos en el principio *pro actione*, no habilita al recurrente para obtener una respuesta judicial individualizada respecto de la conformidad al ordenamiento jurídico de las disposiciones transitorias acerca de las cuales nada ha alegado, ni en lo relativo a la afectación de sus intereses legítimos, ni tampoco en lo que respecta a las razones por las que se sostiene su disconformidad con el ordenamiento jurídico, que parece más bien predicarse del reglamento en su conjunto, no tanto de sus concretas disposiciones, a las que no se refiere la argumentación del recurso de forma singular y específica.

Hay, pues, una absoluta y total inobservancia de la carga alegatoria que incumbe a la recurrente, al no haber identificado con la exigible claridad ni los preceptos del Reglamento General de Costas que a su parecer habrían conculcado los principios jurídicos genéricamente alegados, ni tampoco haber razonado en Derecho sobre la naturaleza y el alcance de tales pretendidas transgresiones.

En definitiva, no obstante el reconocimiento de la legitimación activa que asiste a la entidad recurrente para el sostenimiento de la acción, no por ello luce en el recurso, con la mínima claridad exigible, la correspondencia debida entre el objeto de la impugnación (más de 20 disposiciones transitorias del Reglamento General de Costas) y el ámbito de los intereses de la sociedad mercantil impugnante, derivados, como nos indica ella misma, de su condición de propietaria de terrenos aledaños al dominio público marítimo terrestre.

TERCERO .- Junto a la pretensión de inadmisión del recurso por falta de legitimación activa, el Abogado del Estado formula también alegaciones acerca del hecho, notorio por lo demás, de la identidad sustancial del texto de muchas de las disposiciones transitorias recurridas con el que poseían sus disposiciones equivalentes del Reglamento de Costas de 1989, lo que sostiene en los siguientes literales términos:

"... 2. La mayoría de las disposiciones transitorias impugnadas se limitan a reproducir normas ya contenidas en el Reglamento de Costas de 1989.

Sin embargo, las disposiciones transitorias impugnadas son reproducción de las contenidas en el Reglamento de Costas de 1989 a excepción de las disposiciones transitorias 5ª, 14ª, 15ª, 22ª y 23ª.

Por tanto, la mayoría de las disposiciones transitorias impugnadas en la demanda han devenido consentidas y firmes -indica el Abogado del Estado- al ser mera reproducción de preceptos contenidos en el Reglamento de Costas de 1989 por lo que ha de declararse inadmisibile el recurso en cuanto a ellas.

En consecuencia, el presente recurso ha de quedar limitado a las disposiciones transitorias que introduce ex novo el Reglamento General de Costas de 2014, es decir, a las disposiciones transitorias 5ª, 14ª, 15ª, 22ª y 23ª...".

Con independencia de la informalidad con que la alegación es formulada (pues ni se aduce al respecto la inadmisibilidad parcial del recurso contencioso- administrativo con fundamento en el artículo 69.c) de



la Ley Jurisdiccional ni tal irrecurribilidad se inspira en lo establecido en el artículo 28 de la misma Ley -ninguno de los dos artículos es mencionado en sustento de la tesis de la contestación- no cabe desconocer que, si no determinante de la inimpugnabilidad jurisdiccional de tales disposiciones transitorias -ya que un precepto reglamentario, por esencia, no puede integrar la categoría de los "...actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma..." (art. 28 LJCA)-, es lo cierto que, al menos, sí se aprecia con nitidez una ausencia de exposición razonada en la demanda acerca del porqué de la impugnación ahora de preceptos reglamentarios similares, cuando no idénticos, a los antes incorporados al Reglamento de Costas de 1989, siendo así que no hay constancia de que en el procedimiento administrativo que se dice pendiente de resolución, en relación con el otorgamiento de concesión de usos y aprovechamientos derivada de la práctica de un deslinde del dominio público marítimo terrestre, se hubiera suscitado la cuestión relativa a la validez de las disposiciones transitorias precedentes a las aquí impugnadas.

En otras palabras, no hay acto consentido y firme (no hay, en rigor, acto administrativo, sino ejercicio de la potestad reglamentaria, que es actividad sustancialmente diferente), pero sí es de apreciar de nuevo un determinante déficit de alegación en lo relativo a la presencia de las razones por las que se impugnan ahora preceptos reglamentarios nuevos sin aclarar cuáles son las razones por las cuales la estimación de la demanda, total o parcial, determinaría para la parte recurrente un efecto favorable o beneficioso, al margen de que tampoco se explican las razones para su aplicabilidad al procedimiento que pesa sobre aquéllas las propias disposiciones generales que aquí se han impugnado, dada la fecha de su inicio.

CUARTO .- No terminan aquí los inconvenientes procesales que, sumados todos, hacen imposible un examen diferenciado de cada una de las disposiciones transitorias cuya nulidad se pretende, pero tal inviabilidad debe referirse, ahora, a la transitoria cuarta, que es citada de forma singularizada en el suplico de la demanda, no obstante lo cual dicho escrito rector guarda silencio absoluto sobre dicha disposición en la genérica fundamentación jurídica, por lo que deja en la incógnita los motivos por los que la demandante la considera merecedora de la nulidad que para ella propugna, más allá de los sucintamente expuestos en el propio suplico -que no es lugar adecuado para explicar nada, sino para concretar lo que se pide con claridad y precisión-.

Al respecto, la letra c) del suplico pretende, *ad pedem litterae* :

"...declarar la nulidad de la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento General de Costas que regula los trámites del expediente que habrá de incoarse de oficio para convertir el título de propiedad en concesión, en aquellos supuestos en que los propietarios con derecho a la concesión no la solicitaron en el plazo de un año desde la aprobación del deslinde, y puesto que produce efectos desfavorables o de gravamen para éstos, procede reconocer en derecho la aplicación de los efectos del silencio administrativo previstos en el artículo 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , si se paraliza la tramitación del expediente por causas no imputables a los titulares de los derechos a la concesión...".

Parece inferirse de esas explicaciones embrionarias contenidas en el suplico -que no sustituyen, por su laconismo y vaguedad, a unas verdaderas alegaciones que sustenten jurídicamente la pretensión de nulidad- que lo que sugiere la actora es la necesidad de que se declare la procedencia de aplicar el artículo 44 de la Ley 30/1992 , en los términos que han quedado expuestos, a los procedimientos que menciona.

Ahora bien, la volatilidad e inconcreción con que tal alegato se exterioriza nos hace dudar seriamente del verdadero sentido de lo pretendido, puesto que podrían hallarse en sus palabras hasta tres interpretaciones diferentes y contradictorias entre sí: a) la primera, que la falta de inclusión, en la disposición transitoria cuarta, de los efectos de la falta de resolución, en concordancia con el citado artículo 44 de la Ley 30/1992 , llevaría consigo una especie de ilegalidad por omisión de la norma; b) que junto a la nulidad de la disposición transitoria cuarta que se propugna -con separación de apartados- se viene a solicitar, como pretensión de plena jurisdicción, la obtención del reconocimiento de una situación jurídica individualizada consistente en entender decididos por silencio administrativo los procedimientos abiertos contra el recurrente; y c) que procede determinar el contenido de la falta de resolución de tales procedimientos, emitiendo una especie de declaración general interpretativa, que les afectase en el sentido pretendido.

Sin embargo, ninguna de tales opciones alternativas resulta viable, partiendo de la base de que la recurrente ni siquiera articula un motivo de nulidad proyectado sobre la disposición transitoria cuarta por su supuesta contravención de un determinado precepto constitucional o legal, que en todo caso no se indica debidamente: la primera, porque no es dable entender que con el silencio de la norma se vulnere un mandato concreto y específico del legislador, de suerte que la omisión del Reglamento determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico. Y es sólo en este caso de omisión reglamentaria en el que el restablecimiento de la supremacía de la Constitución o la Ley puede consistir en



negar eficacia jurídica al efecto derivado de tal silencio del reglamento contrario al ordenamiento (Sentencias del Tribunal Supremo de 16 y 23 de enero de 1998 , 14 de diciembre de 1998 , 7 de diciembre de 2002 , 28 de junio de 2004 y 4 de mayo de 2005 , entre otras varias).

En este caso, el silencio u omisión de la disposición transitoria cuarta sobre los efectos de la falta de resolución expresa del expediente resulta irrelevante, pues es la propia Ley 30/1992 la que, en su artículo 44, los determina, de manera que no cabe entender disconforme con el ordenamiento jurídico aquella disposición que silencia lo obvio o innecesario, por venir recogido el régimen jurídico derivado de esa falta de resolución en un precepto con rango de ley, de contenido agotador de la materia y en el ejercicio de una competencia estatal, la relativa a la regulación sobre el procedimiento administrativo, más específica que la que se ejercita mediante la aprobación del Reglamento General de Costas.

La segunda opción también está vedada -interpretando, ante la notoria indefinición de la demanda, que tal fuera su propósito-, no sólo porque el fracaso de la pretensión principal -la nulidad de la disposición- determina la inviabilidad de la accesoria, encaminada a un restablecimiento jurídico que la sentencia impide, sino porque aun admitiendo a efectos dialécticos la posibilidad del éxito de la pretensión anulatoria, esto es, si encontráramos por hipótesis alguna base para ello, la solicitud de que los expedientes administrativos fueran resueltos en un cierto sentido desbordaría con creces los límites de enjuiciamiento de una disposición de carácter general, por falta de conexión jurídica entre el efecto pretendido y el resultado de la nulidad (art. 31.2 LJCA).

Finalmente, tampoco cabría un pronunciamiento general, con ocasión del proceso en el que se dirime la conformidad a Derecho de una disposición reglamentaria, fruto del ejercicio de la potestad normativa, acerca del modo en que han de quedar resueltos los procedimientos administrativos que se incoen al amparo de la disposición impugnada, pues la decisión final, expresa o presunta, que pudiera recaer en ese expediente -cuyas resultas finales no conocemos- es ajena en su forma y contenido a los avatares de este litigio, al margen de que tal decisión fructificará en un acto administrativo que, si es desfavorable a su destinatario -que es hipótesis no necesaria- puede conducir a su pertinente impugnación jurisdiccional, obviamente al margen de este proceso.

QUINTO .- Por otra parte, la alegación del Abogado del Estado de que la impugnación emprendida excede del ámbito propio del orden jurisdiccional contencioso- administrativo se indica mediante la expresión de que:

"...Las pretensiones de la demanda no van dirigidas a anular las disposiciones transitorias del Reglamento General de Costas por aquello que regulan sino por aquello que omiten ("no definen el método para la valorar la concesión ni exigen que exista un proporcional equilibrio compensatorio entre el valor económico del bien o derecho expropiado y la indemnización recibida que es la concesión compensatoria"; "ni exigen que exista un proporcional equilibrio compensatorio o indemnizatorio si la Administración adopta la decisión de rescatar la concesión compensatoria" ni, en fin, el Reglamento ha regulado la caducidad del procedimiento de otorgamiento de la concesión compensatoria-).

En consecuencia, las pretensiones de la demanda exceden del ámbito propio de la jurisdicción contencioso-administrativa que no puede determinar el modo en que han de quedar reguladas las disposiciones administrativas ni suplir las omisiones de que éstas puedan adolecer..."

Tales alegaciones nos llevan de nuevo al ámbito de la posibilidad de pronunciar una declaración de ilegalidad o anulación por omisión, sujeta según reiterada jurisprudencia de este Tribunal a reglas excepcionales y de rigurosa concurrencia que la demandante, conforme a la tónica general de su demanda, pasa por alto. Así, la sentencia de 4 de mayo de 2005, pronunciada en el recurso de casación nº 4670/2000 , incorpora la doctrina general sobre la ilegalidad por omisión, en estos términos:

"...La ilegalidad por omisión de una norma reglamentaria presenta una cierta singularidad resaltada por la jurisprudencia de esta Sala, aunque ello no significa la exclusión de la posibilidad de estimar en sede jurisdiccional la eventual infracción de la Ley o del ordenamiento jurídico como consecuencia de la ausencia de una determinada regulación en el reglamento.

Es cierto que las pretensiones deducidas frente a la omisión o, en general, la inactividad reglamentaria han encontrado tradicionalmente, en nuestra jurisprudencia, el doble obstáculo del carácter revisor de la jurisdicción y la consideración de la potestad reglamentaria como facultad político-normativa de ejercicio discrecional.

Ahora bien, tales reparos no ha sido óbice para que, ya desde antiguo, se haya abierto paso una corriente jurisprudencial que ha admitido el control judicial de la inactividad u omisión reglamentaria. En el ejercicio de esta potestad son diferenciables aspectos reglados y discrecionales (Cfr. SSTS 8 de mayo de 1985 , 21 y 25 de febrero y 1o de mayo de 1994), y no es rechazable ad limine , sin desnaturalizar la función jurisdiccional, una pretensión de condena a la Administración a elaborar y promulgar una disposición reglamentaria o a que ésta se refiera a un determinado aspecto, porque el pronunciamiento judicial dependerá de la efectiva existencia de una



obligación o deber legal de dictar una norma de dicho carácter con un contenido que contemple un determinado desarrollo normativo. Es este un problema sustantivo diferenciable, sin embargo, del alcance del control judicial, pues constatado el deber legal de dictar una regulación por la Administración y el incumplimiento de aquél resulta ciertamente más difícil admitir la posibilidad de una sustitución judicial de la inactividad administrativa reglamentaria hasta el punto de que el Tribunal dé un determinado contenido al reglamento omitido, siendo significativo a este respecto el artículo 71.2 LJCA al disponer que "los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados". Y ello es así porque el poder de sustitución no puede llegar allí donde la ley reserva a la Administración un poder discrecional de decisión que responde a su específica posición político-constitucional. O, dicho en otros términos, tal poder sólo alcanza hasta donde la ley regla la actividad administrativa que en el ámbito de la potestad reglamentaria no suele alcanzar hasta la imposición de la forma o contenido con que ha de quedar redactada la norma reglamentaria, aunque exista la obligación legal de dictarla.

En definitiva, la posibilidad de nulidad de una norma reglamentaria por infracción omisiva es posible en dos supuestos señalados ya por la jurisprudencia de esta Sala: 1º) cuando, siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de la previsión reglamentaria suponga el incumplimiento, no de una mera habilitación, sino de una obligación expresamente establecida por la Ley que se trata de desarrollar o ejecutar; y 2º) cuando el silencio del Reglamento determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico. Y es únicamente en este caso de omisión reglamentaria, en el que el restablecimiento de la supremacía de la Constitución o de la Ley puede consistir en negar simplemente eficacia jurídica al efecto derivado de dicho silencio del reglamento contrario al ordenamiento jurídico (Cfr. SSTs 16 y 23 de enero de 1998 , 14 de diciembre de 1998 , 7 de diciembre de 2002 y 28 de junio de 2004).

Pues bien, en el presente caso no puede apreciarse ninguno de los indicados supuestos de ilegalidad por omisión. De la ley del Concierto Económico no resulta ni explícita ni implícitamente la obligación de que la Orden Ministerial impugnada contemplara el régimen de presentación de las declaraciones- liquidaciones para los sujetos pasivos que tributaban en territorio común y foral, como lo acredita, además, la misma promulgación por otra Diputación Foral, la de Álava, del Decreto Foral 40/1997, de 22 de abril por el que, precisamente, se aprueba "el modelo de impreso y normas que regirán la presentación de solicitudes de actualización de balances por parte de los sujetos pasivos que tributen en la Administración estatal y la Diputación Foral". Y la falta de referencia al referido régimen tampoco creaba una situación contraria al ordenamiento jurídico, pues eran aplicables directamente las normas legales de gestión a que se ha hecho referencia..."

En este caso, la parte recurrente no explica de modo directo y concreto el mandato de qué norma superior quedaría infringido con tales omisiones que el Abogado del Estado ejemplifica. A tal respecto, el párrafo 20 del escrito de conclusiones viene a admitir que "...esta parte no solicita de ese Tribunal que exija a la Administración demandada que, por ejemplo, se defina el método para valorar la concesión y que se exija que exista un proporcional equilibrio compensatorio entre el valor económico del bien o derecho expropiado y la indemnización recibida -que es la concesión compensatoria-; sino que como consecuencia de que las 26 Disposiciones Transitorias del Reglamento General de Costas no prevén estas circunstancias, en base a la argumentación jurídica del escrito de demanda, se solicita su nulidad...", lo que se preconiza de un modo ciertamente abstracto e impreciso, pues no se distingue en cuál de las 20 -o acaso 26, dados los términos del párrafo reproducido- disposiciones transitorias se encuentra la omisión de regulación que la recurrente juzga relevante a los efectos de la nulidad postulada, todo ello al margen de que la nulidad que este proceso aspira a obtener en favor de la tesis de la demandante se pone en relación con las particularidades de un procedimiento administrativo singular y concreto, donde tendrían eventual cabida, en su caso, las alegaciones referentes a la definición del método para valorar la concesión o la apelación al justo equilibrio compensatorio entre el valor económico del bien o derecho del que se le priva y la indemnización recibida.

Al margen de toda otra consideración, la demanda es abstracta donde debió ser concreta -en el despliegue de los motivos impugnatorios, en la mención de los preceptos de Derecho de la Unión Europea, de la Constitución o de la Ley que se reputan infringidos, y en la identificación con detalle y pormenor de cada una de las disposiciones transitorias del Reglamento recurrido que estarían aquejadas de tales pretendidas conculcaciones, prescindiendo de aquéllas que ninguna relación guardan con el núcleo de los intereses que parecen aquí defenderse (por ejemplo, queda en la absoluta inconcreción cuáles son las razones para procurar la nulidad del régimen de las servidumbres de protección, de los islotes ganados al mar o de los terrenos desecados, que no aparentan afectar a la parte demandante en sus intereses); y, por el contrario, la demanda es concreta donde debió ser abstracta -porque hace una permanente, aunque no explícita, alusión a la existencia de procedimientos abiertos, los arriba referidos, en los que podría tener alguna razón de ser el conjunto argumental desplegado-, siendo así que la potestad reglamentaria se plasma en normas de vocación



abstracta, destinadas a aplicarse a una multiplicidad desconocida *a priori* de situaciones y destinatarios, por lo que no puede ser enjuiciada la conformidad de la disposición general con el ordenamiento jurídico en función de la valoración que merezcan las conductas singulares observadas en el curso de expedientes administrativos previstos por la norma, máxime cuando tales expedientes deberían entenderse regidos por la norma anteriormente aplicable *ratione temporis*, atendida la fecha de su incoación.

SEXTO .- Como hemos visto, la impugnación del Reglamento General de Costas de 2014 está caracterizada por la insalvable abstracción del planteamiento, pues se basa en la exposición de ciertas afirmaciones incontrovertibles (como la tutela del derecho de propiedad por los Tratados internacionales y por la jurisprudencia del TEDH o del TJUE), representativas de verdades jurídicas apodícticas e incontrovertibles, que por tanto nadie pondría en duda, pero cuya invocación, en la impugnación que la recurrente afronta, no va acompañada de una mínima argumentación jurídica, fundada o no, encaminada a demostrar su conexión con el caso debatido y, por ende, su transcendencia anulatoria, que es el único propósito a que debe orientarse el ejercicio de una acción jurisdiccional.

Así, nadie podría negar la verdad y acierto de la afirmación contenida en el primero de los fundamentos jurídicos de fondo, sobre que "...1. *El derecho de propiedad se encuentra protegido por la declaración universal de los derechos humanos y la carta de derechos fundamentales de la unión europea, así como la jurisprudencia reiterada del tribunal europeo de derechos humanos*", afirmación que, desarrollada en los versículos 13 a 30 de la demanda, seazona con cita de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos o del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pero sin embargo la exposición de este primer bloque reivindicativo del derecho de propiedad tropieza con el insalvable escollo de que no se pone en relación con cada una de las disposiciones impugnadas, de las que no se razona en absoluto acerca de las causas por las que, en el sentir de la actora, contravendrían la jurisprudencia de Tribunales supranacionales.

SÉPTIMO .- Sobre la indemnización justa por la pérdida del derecho de propiedad, debe atenderse además a la consolidada Jurisprudencia de esta Sala. Al margen de que persiste la generalidad y abstracción en la impugnación, permanece en el espacio etéreo el conjunto de disposiciones transitorias del Reglamento objeto del litigio donde tal silencio en la regulación -en los términos que hemos visto en relación con la posibilidad de declaración de la ilegalidad por omisión- comportaría la nulidad de todas o algunas de tales disposiciones, las que se refirieran a la conversión de la propiedad perdida por obra de un deslinde en título concesional y su justa compensación, no así a las demás que no guardaren relación con tal problema.

Por lo demás, no deja de ser evidente que la disposición transitoria cuarta del Reglamento de 2014 -única a la que singularmente se refiere el suplico, no así la fundamentación de la demanda- es, como luce en su propia rúbrica "*desarrollo del apartado 4 de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio*", razón por lo que, de una parte, no puede haber omisión alguna del precepto reglamentario que no fuera imputable, por coherencia, a la propia norma con rango de ley de que dimana, avalada en su constitucionalidad, en lo relativo a la suficiente compensación de la pérdida de propiedad mediante el título concesional, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 (fundamento jurídico 8º, apartado B); y, de otra, que la constitucionalidad de la disposición transitoria primera, apartado 4º, reconocida por la mencionada sentencia, lleva consigo necesariamente la adecuación jurídica de la disposición transitoria cuarta del reglamento de 2014 (en fórmula casi idéntica a la recogida en su precedente del Reglamento de la Ley de Costas de 1989), al menos en el particular relativo a la pertinencia de la conversión en título concesional y en la consideración como justa retribución de ese reconocimiento de un *ius in re aliena*, todo ello para el caso de que considerásemos, supliendo la omisión en que incurre la recurrente, de que el alegato referente a la justa compensación se refiere a la impugnación de la mencionada disposición cuarta y no de cualquier otra a las que indiscriminadamente dirige su pretensión de nulidad.

Por lo demás, en cuanto al régimen de conversión de la propiedad, a virtud de un deslinde, en derecho concesional, se vislumbra aquí, de nuevo, un desajuste entre los pretendidos intereses de la parte recurrente, en tanto nacidos de su conexión lúbil con el objeto impugnatorio, pues parecen relegados a una concreta situación jurídica pendiente de solución, en el seno de un procedimiento administrativo abierto y no resuelto, y el ámbito abstracto de la impugnación de disposiciones generales, incluidas muchas de ellas que son por completo ajenas a ese ámbito objetivo, en tanto regulan otros aspectos del régimen transitorio que no guardan relación alguna con la situación jurídica debatida.

OCTAVO .- Por lo que respecta a la denunciada "*falta de adecuación del Real Decreto 876/2014 en cuanto al principio de confianza legítima y seguridad jurídica establecido en el derecho de la unión europea en relación con la directiva 2014/89/UE por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo*", la defectuosa técnica impugnatoria empleada, puesta de manifiesto en la inconcreción con que se desarrolla este motivo, que vuelve a ser máxima, impide la toma en consideración de las alegaciones de invalidez, que carecen de sustento mínimo que pueda provocar un examen por parte del Tribunal Supremo, pues se limitan



a reproducir generalidades y declaraciones dogmáticas sobre estos dos principios, referidos al control de los actos administrativos (versículo 75), que no hace al caso; o al control de constitucionalidad de las leyes (versículo 78), que tampoco es de pertinente cita en el caso debatido.

Deben tenerse en cuenta varias circunstancias: en primer término, que se ignora si la infracción es de los dos principios invocados -el de confianza legítima y el de seguridad jurídica que, referidos ambos al ejercicio de una potestad discrecional como la reglamentaria, habrían merecido un mínimo comentario explicativo- o lo es de la propia Directiva 2014/89/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014.

Tal indeterminación y ambigüedad, además, se dirige frente al Reglamento en su conjunto, como si todo él, sin fisuras, adoleciera de tales supuestas infracciones, pero además la demanda se abstiene de explicar, una vez más, en qué habría consistido la presencia de tales vulneraciones del principio de confianza legítima o del de seguridad jurídica, proyectadas sobre el conjunto del reglamento y no sobre las específicas determinaciones que contienen sus preceptos. Por lo demás, se hace difícil concebir una vulneración de la *"...confianza generada por expectativas generadas (sic) por las disposiciones que quedan derogadas..."*, máxime cuando el alegato, sumamente confuso, se abstiene de mencionar qué concretos y singulares preceptos del reglamento anterior (parece que se refiere al reglamento de 1989) habrían generado a sus potenciales destinatarios una confianza en su regulación de suficiente entidad como para condicionar el posterior ejercicio de la potestad reglamentaria, impidiendo a la Administración, con ello, esa actividad esencialmente discrecional, siempre con sometimiento a la Ley, teniendo en cuenta que, además, las normas pretendidamente aquejadas de tal traición a la confianza depositada por los ciudadanos deberían, por esencia, ser más desfavorables para éstos que las disposiciones derogadas y sustituidas por aquéllas, circunstancia en que a ningún posible efecto jurídico repara el escrito de demanda.

Todo ello al margen de que la Directiva que se menciona aún no ha agotado el plazo previsto para su adaptación a nuestro ordenamiento interno por medio de su oportuna transposición, toda vez que su artículo 15 dispone que *"...1. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 18 de septiembre de 2016"*, añadiéndose en su apartado 3 que *"...Los planes de ordenación marítima mencionados en el artículo 4 se elaborarán a la mayor brevedad posible y, a más tardar, para el 31 de marzo de 2021..."*.

Por lo demás, la Directiva que cita la actora no puede decirse que gozase de efecto directo -cuestión que tampoco suscita en la demandante la necesidad de razonar al efecto- pues además de que a la fecha de aprobación del Reglamento de Costas de 2014 objeto de recurso directo no había transcurrido el plazo de transposición previsto en aquélla -recién aprobada, además- no incorporaba un mandato claro y preciso objeto de cumplimiento como exige la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el propio Tribunal Supremo (STJCCEE de fecha 1.2.1977, 23.11.1977, 5.4.1979, 19.1.1982, 26.2.1986, 20.9.1988 por todas, y STS de fecha 12.12.2002, 19.6.2003, por todas), dado su contenido, siendo de añadir que la parte actora no precisa, además, qué concreto artículo de la Directiva mencionada habría sido quebrantado, en virtud de qué razones jurídicas y, una vez verificada la falta de agotamiento del plazo de incorporación a nuestro ordenamiento interno, cuál sería la fuente de su eventual efecto directo y en qué preceptos se habría puesto de manifiesto.

NOVENO .- No mayor concreción presenta el último motivo invocado, referente a la sedicente *"...lesión del principio de proporcionalidad concebido en el convenio europeo de derechos humanos y el justo equilibrio en la cuantía indemnizatoria en la expropiación..."*.

Nuevamente discurre aquí la alegación por los derroteros de lo inconcreto e inaprehensible, pues vuelve a faltar toda concreción acerca de las singulares normas del Reglamento que se censuran por esta razón, que parecen limitadas, si se atiende al texto de la exposición de este motivo, a las que se refieren al justo equilibrio en la cuantía indemnizatoria en la expropiación, cuestión ésta que ya hemos abordado con amplitud en diversos lugares de la fundamentación jurídica, como los referentes a la improcedencia en este caso de la ilegalidad por omisión (que es lo que parece censurarse con la infracción invocada, esto es, la falta de previsión específica sobre el *quantum* indemnizatorio); y a la reproducción, en la disposición transitoria cuarta, de la transitoria primera, apartado cuarto, de la Ley de Costas de 1988, declarada conforme a la Constitución en la STC 149/1991, de 4 de julio, razón por la que hemos de remitirnos a las consideraciones que hemos efectuado al respecto, que no se ven alteradas con la lectura de este evanescente motivo, sin perjuicio, todo ello, de considerar que la justicia, adecuación y proporcionalidad en la compensación por la pérdida encuentra su concreción última en el acto administrativo con que deberá finalizar, si aún no lo ha hecho, el expediente que se dice abierto de oficio por la Administración en orden a su determinación, con la ulterior tutela jurisdiccional.

En suma, se está imputando al Reglamento recurrido, en su conjunto, una omisión de regulación que, como hemos visto, no puede abocar a su nulidad -aun en el caso de que la recurrente nos hubiese hecho partícipes



de a qué concreto artículo o disposición de aquél le sería imputable la omisión determinante de la nulidad y por qué un reglamento ejecutivo de la Ley de Costas debería contener una previsión específica sobre el método y cuantía de la indemnización procedente que ya figura en normas de superior rango, como la propia Ley de Costas o la de Expropiación Forzosa, todo ello para el caso hipotético -una vez más hemos de señalarlo- de que fuera el Reglamento recurrido el aplicable *ratione temporis* al expediente administrativo pendiente, según se afirma, de resolución.

DÉCIMO .- Conforme dispone el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción , procede imponer las costas a la parte recurrente. A tal efecto, la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 3 de ese precepto legal, señala como cifra máxima a que asciende su imposición, por todos los conceptos la de 5.000 euros. Para la fijación de la expresada cantidad se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala en razón de las circunstancias del asunto y de la dificultad que comporta.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador Don Fernando Pérez Cruz, en nombre y representación de la entidad mercantil **PD INMUEBLES, S.L.** contra el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, condenando a la recurrente al pago de las costas procesales devengadas en este proceso, hasta el límite cuantitativo establecido en el último fundamento jurídico.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Rafael Fernandez Valverde Jose Juan Suay Rincon Cesar Tolosa Tribiño Francisco Jose Navarro Sanchis Jesus Ernesto Peces Morate Mariano de Oro-Pulido y Lopez PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don. Francisco Jose Navarro Sanchis, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.