



Roj: **STS 666/2019** - ECLI: **ES:TS:2019:666**

Id Cendoj: **28079130052019100070**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **22/02/2019**

Nº de Recurso: **3011/2017**

Nº de Resolución: **230/2019**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **INES MARIA HUERTA GARICANO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AND 2051/2017,**
ATS 3787/2018,
STS 666/2019

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 230/2019

Fecha de sentencia: 22/02/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3011/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 19/02/2019

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ines Huerta Garicano

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 3011/2017

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ines Huerta Garicano

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 230/2019

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina



D. Juan Carlos Trillo Alonso

D^a. Ines Huerta Garicano

D. Cesar Tolosa Tribiño

D. Francisco Javier Borrego Borrego

En Madrid, a 22 de febrero de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 3011/2017, interpuesto, en la representación que legalmente ostenta, por el **Sr. ABOGADO DEL ESTADO**, contra la sentencia -número 303/2017, de 27 de febrero- de la Sección Primera de Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga (T.S.J. de Andalucía), estimatoria del recurso contencioso- administrativo nº 430/15 , interpuesto frente a la resolución sancionadora de la Demarcación de Costas en Andalucía-Mediterráneo de 10 de octubre de 2014 (confirmada en alzada por la de 4 de febrero de 2015).

Ha comparecido, como parte recurrida, Dña. Valle , representada por el procurador D. Feliciano García-Recio Gómez.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Ines Huerta Garicano.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Antecedentes administrativos:

Por resolución de la Demarcación de Costas en Andalucía-Mediterráneo de 10 de octubre de 2014 (confirmada en alzada por la de 4 de febrero de 2015), se impuso a Dña. Valle , en virtud de denuncia -17 de mayo de 2013- del Servicio de Protección Ambiental de la Delegación Territorial de Málaga de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, una sanción de multa de 30.094 € (en aplicación del art. 90.2.b) en relación con el 97.1.b) de la Ley de Costas - por la ocupación -sin título- del dominio público marítimo terrestre mediante la instalación de un kiosco-bar-cocina en la playa Campo de Golf, t.m. de Málaga.

SEGUNDO. - La sentencia recurrida:

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga, dictó sentencia -nº 558/17, de 8 de mayo-, por la que, con estimación del recurso interpuesto frente a la precitada resolución de la Demarcación de Costas en Andalucía-Mediterráneo, declaraba su nulidad de pleno derecho por incompetencia objetiva de la Administración General del Estado.

La sentencia recurrida, tras transcribir el apartado B) -"Funciones de la Administración del Estado que asume la Comunidad Autónoma e identificación de los servicios que se traspasan"- del Real Decreto 62/11, de 21 de enero (BOE de 11 de febrero), sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral, llega a la conclusión de que <<a partir de la entrada en vigor del real decreto -24 de febrero de 2011 [entendemos que se refiere al precitado R.D. de 21 de enero de 201]-, la potestad sancionadora en relación a la ocupación del dominio público marítimo-terrestre corresponde a la Comunidad Autónoma. Siendo ello así, incoado expediente sancionador en fecha 19 de marzo de 2014 por la Administración de Estado contra la actora por infracción de la legislación de costas en zona de dominio público marítimo terrestre, su falta competencia al respecto se revela incuestionable, quedando viciado el procedimiento de nulidad - art. 62 de la Ley 30/92 -, lo que implica la estimación del recurso.....>>.

TERCERO.- Preparación y admisión del recurso de casación:

El Sr. Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó escrito de preparación de recurso de casación, en el cual, tras justificar el cumplimiento de los requisitos relativos al plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución, identificó, como normas infringidas: los arts. 1 , 2 , 90.a) y b) y 110.c) de la Ley 22/88, de Costas , 56.6 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (reformado por L.O. 2/07), el Real Decreto 62/11, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CAA, en materia de ordenación y gestión litoral, especialmente, su Anexo B).

Realizó el preceptivo juicio de relevancia de las infracciones imputadas, pues con arreglo a las normas estatales, dice, la Administración del Estado conserva competencia sancionadora para cumplir su obligación de proteger el DPMT, no solo cuando la actividad atentatoria se desarrolle sin título habilitante (como aquí acontece), sino, incluso, cuando la misma se desarrolla en zona de servidumbre de protección, en cuyo caso, su ejercicio se < <dirigirá a la persecución de las conductas infractoras que atenten contra la integridad del dominio público o el mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso al mar >> (art. 202.5 del

Reglamento de Costas de 1989). Igualmente, recordaba la doctrina del TC (sentencias 149/91 y 31/10), que interpreta y aplica las normas estatales en esta materia.

Argumentó que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia con base en los siguientes apartados del artículo 88 de la LJCA : **1º)** Artículo 88.3.a): inexistencia de jurisprudencia (doctrina del Tribunal Supremo) sobre la cuestión planteada, sin que tampoco exista jurisprudencia sobre el mismo tema respecto del RD 62/11 y su interpretación conforme a los arts. 1 º, 2 º, 90 , 91 y 119.c) de la Ley de Costas . Es decir, sobre si la función transferida a la Comunidad de Andalucía para otorgar y gestionar autorizaciones de actividades en el DPMT elimina -o no- la competencia sancionadora de la Administración del Estado en relación con las actividades desarrolladas, sin título habilitante, en dicho DPMT; **2º)** Artículo 88.2.b): la doctrina de la sentencia es gravemente dañosa para los intereses generales, al dejar desprovista a la Administración General del Estado del ejercicio de la potestad sancionadora destinada a la protección del DPMT, impidiendo que ejerza sus facultades de protección y policía, objetivos fundamentales establecidos en la Ley de Costas; **3º)** Art. 88.2.c) : afectación a un gran número de situaciones por trascender del caso objeto del proceso, ya que la tesis de la sentencia recurrida - ausencia de potestades ejecutivas de la Administración del Estado sobre el DPMT al afectar a todas las actividades realizadas sin el correspondiente título habilitante-repercutirá en toda la costa andaluza y podrá extenderse a la catalana, autonomías que tienen transferidas las competencias para la gestión de las ocupaciones sobre el DPMT.

Mediante auto de 10 de mayo de 2017, la Sala de Málaga (Sección Primera), tuvo por preparado el recurso, ordenando el emplazamiento de las partes ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

CUARTO.- Admisión del recurso:

Recibidas las actuaciones y personada la parte recurrente ante este Tribunal, la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo dictó Auto el 18 de abril de 2018, por el que se acordó:

<< **1º)** Admitir el recurso de casación preparado por el Sr. Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, contra la sentencia -nº 303/17, de 17 de febrero- dictada por la Sección Primera de la Sala de Málaga (recurso contencioso-administrativo nº 430/15).

2º) Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si la Comunidad de Andalucía -con base en las funciones y servicios que le fueron traspasados por el Anexo B.1), 2) y 3) del Real Decreto 62/11 en relación con el art. 56.6 de su Estatuto de Autonomía (L.O. 2/07, de reforma)- ostenta la competencia para sancionar los hechos tipificados en los arts. 90 y 91 de la Ley de Costas 22/1988 (en la redacción dada por la Ley 2/13, de 29 de mayo), cuando se carezca de la preceptiva autorización.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: arts. 1 , 2 , 90.a) y b) y 110.c) de la Ley 22/88, de Costas , 56.6 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (reformado por L.O. 2/07), Real Decreto 62/11, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CCA en materia de ordenación y gestión litoral, así como las Ss.TC 149/91 y 31/10 >>.

QUINTO.- Interposición del recurso:

Abierto el trámite, el **Sr. ABOGADO DEL ESTADO**, presentó escrito de interposición, con exposición razonada de las infracciones normativas identificadas en el escrito de preparación, reiterando sustancialmente los argumentos impugnatorios vertidos en el referido escrito, para concluir que <<La sentencia impugnada infringe los arts. 1 º, 2 º, 90 a) y b) y 110 c) de la Ley 22/1988 de Costas , al desbordar el ámbito descrito en el art. 56.6 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (reformado por Ley Orgánica 2/2007) y el Real Decreto n º. 62/2011 sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a las CAAA en materia de ordenación y gestión del litoral especialmente en su Anexo B). Todas ellas son normas que debieron ser aplicadas reconociendo la competencia del Estado para imponer la sanción que fue objeto del recurso en la instancia. Con arreglo a esas normas, la Administración del Estado conserva la competencia sancionadora para cumplir con su obligación de proteger el DPMT no sólo cuando la actividad atentatoria se desarrolle sin título habilitante en el dominio público sino incluso cuando la misma se desarrolla en zona de servidumbre de protección, en cuyo caso su ejercicio por la Administración del Estado "se dirigirá a la persecución de las conductas infractoras que atenten contra la integridad del dominio público o el mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso al mar" (art. 203.5 del Reglamento de Costas de 1989)>>.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso:



El objeto del presente recurso, conforme a lo establecido en el Auto de admisión, consiste en determinar, con interpretación de los arts. 1, 2, 90.a) y b) y 110.c) de la Ley 22/88, de Costas, 56.6 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (reformado por L.O. 2/07), Real Decreto 62/11, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CAA en materia de ordenación y gestión litoral, así como las Ss.TC 149/91 y 31/10, si la Comunidad de Andalucía -con base en las funciones y servicios que le fueron traspasados por el Anexo B.1), 2) y 3) del Real Decreto 62/11 en relación con el art. 56.6 de su Estatuto de Autonomía (L.O. 2/07, de reforma)- ostenta competencia para sancionar los hechos tipificados en los arts. 90 y 91 de la Ley de Costas 22/1988 (en la redacción dada por la Ley 2/13, de 29 de mayo), cuando se carezca de la preceptiva autorización.

Sobre esta misma cuestión, se ha pronunciado ya esta Sección Quinta, en relación con la misma Comunidad Autónoma, en sentencia nº 1442/18, de 1 de octubre de 2018 (casación 2773/17), en la que decíamos (FD Quinto): << en consideración al contenido de los subapartados 1, 2 y 4 transcritos no hay duda que las funciones traspasadas a la Comunidad Autónoma en materia de vigilancia, tramitación e imposición de sanciones y recaudación de las multas, se limita, única y exclusivamente, al incumplimiento de las condiciones de las autorizaciones o de las concesiones contempladas en dichos subapartados. El título habilitante que supone la autorización o la concesión es el determinante de la competencia autonómica>>, y, añadíamos, con cita en diversas STC, que << ni en la Constitución, ni en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, ni en ninguna otra norma legal o reglamentaria se reconoce la competencia de la administración autonómica para sancionar ocupaciones del demanio público marítimo-terrestre sin título habilitante>>.

Igualmente, esta vez con referencia a la Comunidad Autónoma de Cataluña, en sentencia nº 37/19, de 21 de enero, (casación nº 1053/17), en respuesta a la cuestión allí planteada -idéntica a la propuestas en el auto de admisión del presente recurso-, se declaró: <<que la Generalidad de Cataluña -con base en las funciones y servicios que le fueron traspasados por el Anexo B.3) del Real Decreto 1387/08 en relación con el art. 149.3 de su Estatuto de Autonomía (L.O. 6/06, de 19 de julio)- **no ostenta competencia exclusiva y excluyente para sancionar los hechos tipificados en el art. 91.2.g) de la Ley de Costas 22/88 (en la redacción vigente entre 23 de enero de 2011 y 19 de septiembre de 2012. Actualmente art. 90.2.i), cuando se carezca de la preceptiva autorización** >> (la negrita es nuestra).

SEGUNDO.-Respuesta a la cuestión interpretativa planteada por el auto de admisión:

Sobre la base de los precedentes pronunciamientos -en los que nos ratificamos-, y siendo la cuestión suscitada en el presente recurso de casación, como más arriba decíamos, sustancialmente igual a las planteadas y resueltas en dichas sentencias, en este caso como en el examinado en la sentencia nº 1442/18, interpretando el art. 56.6 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (reformado por L.O. 2/07) - *"Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística"* -, que no difiere sustancialmente, en lo que aquí interesa, del art. 149.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, procede reiterar que la Comunidad Autónoma de Andalucía no ostenta **competencia exclusiva y excluyente para sancionar los hechos tipificados en el art. 90.2.b) de la Ley de Costas 22/88 en la redacción dada por la Ley 2/13, de 29 de mayo (91.2.g) en la redacción anterior.**

TERCERO.- Resolución de las cuestiones que el recurso de casación suscita y pronunciamiento sobre costas:

1.- En el caso enjuiciado, la Sección Primera de la Sala de Málaga, al sostener que <<a partir de la entrada en vigor del real decreto -24 de febrero de 2011-, la potestad sancionadora en relación a la ocupación del dominio público marítimo-terrestre corresponde a la Comunidad Autónoma>>, declara la nulidad de pleno derecho de la resolución administrativa combatida, no es conforme a derecho, procediendo, en consecuencia y con estimación del recurso de casación deducido por el **SR. ABOGADO DEL ESTADO**, casar y revocar la sentencia impugnada -nº 303/17, de 27 de febrero- de la Sección Primera de la Sala de Málaga, desestimando el P.O. 435/15.

2.- Conforme a lo dispuesto en el art. 93.4 en relación con el art. 139.3 LJCA, no se efectúa pronunciamiento respecto de las costas causadas en casación al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, debiendo abonar cada una de ellas las causadas a su instancia y las comunes por mitad, y, respecto de las originadas



en la instancia, se condena -ex art. 139.1- a la actora Dña. Valle , con el límite cuantitativo máximo, por todos los conceptos, al abono de **1.000 €**, en favor de la Administración General del Estado.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

PRIMERO.- Fijar como criterios interpretativos de los arts. 90.2.b.i) y 110.c) de la Ley de Costas en relación con el art. 56.6 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (reformado por la L.O. 2/07) y el Real Decreto 62/11, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CCA en materia de ordenación y gestión litoral, que la Comunidad Autónoma de Andalucía no ostenta **competencia exclusiva y excluyente para sancionar los hechos tipificados como infracción en la Ley de Costas 22/88 en relación con la ocupación y/o utilización, sin título, del dominio público marítimo-terrestre y de sus zonas de servidumbre.**

SEGUNDO.- Estimar el recurso de casación número 3011/2017, interpuesto, en la representación que legalmente ostenta, por el Sr. **ABOGADO DEL ESTADO**, contra la sentencia -número 303/2017, de 27 de febrero- de la Sección Primera de Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga (T.S.J. de Andalucía), **casando y revocando la precitada sentencia .**

TERCERO.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo nº 430/15 , interpuesto por la representación procesal de Dña. Valle frente a la resolución -10 de octubre de 2014 (confirmada en alzada por la de 4 de febrero de 2015)- de la Demarcación de Costas en Andalucía-Mediterráneo que le impuso -en aplicación del art. 90.2.b) en relación con el 97.1.b) de la Ley de Costas - una sanción por la ocupación -sin título- del dominio público marítimo terrestre mediante la instalación de un kiosco-bar-cocina en la playa Campo de Golf, t.m. de Málaga.

CUARTO.- No efectuar pronunciamiento sobre el pago de las costas del recurso casación, imponiendo las causadas en la instancia a Dña. Valle , con el límite cuantitativo máximo, por todos los conceptos, de **1000 €** en favor de la Administración General del Estado.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Jose Manuel Sieira Miguez D. Octavio Juan Herrero Pina D. Juan Carlos Trillo Alonso

Dª Ines Huerta Garicano D. Cesar Tolosa Tribiño D. Francisco Javier Borrego Borrego

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por la Excm. Sra. Magistrada Ponente Dña. Ines Huerta Garicano, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.