

**Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª,
Sentencia de 22 Jun. 2009, rec. 1116/2005**

Ponente: Calvo Rojas, Eduardo.

Nº de Recurso: 1116/2005

Jurisdicción: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

COSTAS. Correcta denegación de la certificación de que el terreno, propiedad del solicitante, no invade el dominio público marítimo-terrestre. La solicitud de certificación y la impugnación dirigida contra la decisión administrativa de no emitirla, no son el cauce adecuado para cuestionar el trazado de la línea de deslinde aprobado antes de la Ley 22/1988 de 28 de julio.

El Tribunal Supremo declara no ha lugar al recurso de casación interpuesto contra la sentencia del TSJ Región de Murcia que confirma la resolución de la Demarcación de Costas que deniega la certificación de que un terreno no invade el dominio público marítimo-terrestre.

Texto

En la Villa de Madrid, a veintidós de junio de dos mil nueve

SENTENCIA

La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el recurso de casación nº 1116/05 interpuesto por la Procuradora D^a Laura Lozano Montalvo en representación de la entidad EUROPEA DEL PORCINO, S.L. (EUROPORC, S.L.) contra la sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 21 de diciembre de 2004 (recurso contencioso-administrativo 1253/01). Se han personado como partes recurridas la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada y asistida por la Abogacía del Estado, y el AYUNTAMIENTO DE MAZARRÓN representado por el Procurador D. Jorge Deleito García.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 21 de diciembre de 2004 (recurso contencioso-administrativo 1253/01 dictó sentencia con fecha 30 de diciembre de 2004 (recurso contencioso-administrativo 584/2000) en cuya parte dispositiva se acuerda:

« FALLAMOS

Desestimar el recurso contencioso administrativo nº. 1253/01 interpuesto por EUROPEO DEL PORCINO S.L. contra el acuerdo del Ministerio de Medio Ambiente de 25 de junio de 2001 que desestima el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de 11 de marzo de 1999 de la Demarcación de Costas de Murcia que deniega la certificación de no invasión del terreno de su propiedad del dominio público marítimo terrestre solicitada, por ser dichos actos impugnados, en lo aquí discutido, conformes a Derecho; sin costas».

SEGUNDO.- Según explica la sentencia recurrida (fundamento primero) en el proceso de instancia la recurrente aducía los siguientes argumentos de impugnación:

« 1) Que la certificación fue solicitada por exigencia del Registro de la Propiedad de Mazarrón.

2) Que los actos recurridos carecen de falta de motivación, ya que sin cita de disposición legal alguna, deniegan la certificación con base en una pretendida validez del deslinde de 1970 , con una difícil comprensible posibilidad de aplicación retroactiva de la Ley de Costas de 1988 y en la pendencia de resolución de una acción reivindicatoria entablada por el Estado. Añade al respecto que dicho deslinde está realizado con fundamento en la Ley de Costas de 1969 que no está en vigor, y por tanto fija solamente un estado posesorio o de hecho, sin prejuzgar cuestiones relativas a la propiedad.

3) Que el certificado que se deniega no tiene por objeto inmatricular la finca, sino que se practique el asiento número 26 de su hoja registral, en méritos del contrato de compraventa realizado sobre la misma.

4) Que dicho certificado solamente procede en los casos señalados por el art. 16 de la Ley de Costas de excesos de cabida y con limitaciones, sin que obste a ello lo dispuesto en el art. 35 del Reglamento de la Ley de Costas , que no puede ir en contra de lo dispuesto en la Ley a la que desarrolla.

5) Que no cabe decir que la finca invada el dominio público marítimo terrestre, sino, lo más, que existe pendiente de resolución un juicio declarativo de mayor cuantía 550/78 ante el Juzgado nº. 2 de 1ª Instancia de Murcia en el que se ejercita una acción declarativa de propiedad (según anotación que consta en el Registro de la Propiedad). Entiende que la actora está protegida por el art. 34 LH , al no desprenderse del Registro que la finca sea de dominio público marítimo terrestre,

sino exclusivamente la existencia de un pleito civil sobre esta cuestión, razón por la que entiende debe ser expedida dicha certificación a expensas de lo que resulte de dicho pleito».

A tales argumentos, la Administración demandada contestaba con estos otros:

« Por su parte la Abogacía del Estado entiende que la denegación de la referida certificación es ajustada a derecho porque la Administración no puede declarar en un certificado algo diferente a lo que consta en sus archivos, pues entonces estaría certificando en falso, sin que se discuta aquí una cuestión de propiedad, sino si la denegación de la certificación es conforme a derecho (art. 70. 2 LJ)., careciendo de fundamento la alegación de la parte actora de que el acto no está suficientemente motivado. Basta decir que no cabe certificar sobre una realidad cuando lo que consta en los archivos de la Administración es lo contrario. Alega asimismo que no es objeto de este recurso la cuestión de si la Ley de Costas de 1988 es aplicable o no retroactivamente, a pesar de que las disposiciones transitorias de la misma son claras al efecto al establecer dicha retroactividad».

En fin, el Ayuntamiento de Mazarrón -personado como parte codemandada- expuso en el proceso de instancia, según explica la sentencia recurrida, las siguientes razones:

« Por su parte el Ayuntamiento de Mazarrón que comparece como parte codemandada defiende la conformidad a derecho del acto recurrido, señalando que el origen de la cuestión es la existencia de un procedimiento sancionador por la realización de obras sin licencia por la actora en la finca litigiosa, que es objeto de un recurso contencioso administrativo que se tramita ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº. 2 de Murcia. Dice que la argumentación de la parte actora de que no es necesaria la certificación porque no se trata de una inmatriculación carece de base, ya que debió realizarla mediante un recurso gubernativo formulado contra la calificación realizada por el Registrador de la Propiedad. Además si la certificación no es necesaria ¿porqué la pidió?. Sigue diciendo que son irrelevantes los efectos que pueda tener un deslinde realizado con arreglo a la Ley de Costas de 1965 ya que lo que aquí se discute es si la denegación de la certificación se ajusta a la legalidad y en este sentido la Demarcación de Costas no ha hecho más que certificar lo que consta en sus archivos (de conformidad con el deslinde aprobado en 1970). Cualquier otra certificación sería falsa».

TERCERO.- Planteado el debate en el proceso de instancia en los términos que acabamos de reseñar, la sentencia recurrida desestima el recurso contencioso-administrativo haciendo, en lo que aquí interesa, las siguientes consideraciones:

« (...) SEGUNDO.- Por tanto el objeto del recurso consiste en determinar si la denegación de dicha certificación es o no conforme a derecho y no si la finca aludida por la entidad recurrente forma

parte o no del dominio público marítimo terrestre conforme a la Ley de Costas de 28 de julio de 1988 y art. 132.2 CE como parece pretender en la demanda y ni siquiera si la exigencia por el Registrador de la Propiedad de la referida certificación como requisito para proceder a realizar el asiento pretendido por la actora es legal. Tal calificación registral pudo ser recurrida gubernativamente por la interesada. En consecuencia las demás cuestiones a las que alude la actora en la demanda son ajenas al objeto de este proceso delimitado en el escrito de interposición del recurso.

Para resolver la cuestión debatida por tanto hay que tener en cuenta que la finca en cuestión está situada en la playa del Rihüete en el Puerto de Mazarrón, señalándose en los actos administrativos impugnados que este tramo de costa fue objeto de un deslinde aprobado por O.M. de 16 de octubre de 1970 y que la misma ocupa un espacio del dominio público marítimo terrestre entre los mojones M-22 y M-23 colocados a raíz del deslinde referido.

En consecuencia, solicitada la certificación antes aludida (a requerimiento del Registrador de la Propiedad de Mazarrón) la Demarcación de Costas de Murcia no tenía otra posibilidad que denegarla, porque según dicho deslinde la finca invade dicho dominio, con independencia de lo que pueda ocurrir en el futuro cuando se practique un nuevo deslinde con arreglo a los criterios establecidos en el art. 132. 2 CE de la nueva Ley de Costas 22/1988 y de lo que decida la jurisdicción civil en el juicio declarativo de mayor cuantía que existe pendiente de resolver. Es evidente como dice el Abogado del Estado que no cabe emitir una certificación solicitada de un órgano administrativo sobre una realidad de la que no tiene constancia en sus archivos.

TERCERO.- Esta Sala resolvió un caso similar en la sentencia 247/04, de 16 de abril , cuyo criterio por razones de coherencia y evidente unidad de criterio deben ser mantenidos en la presente.

Decía este Tribunal en dicha sentencia: Para resolver el presente recurso procede partir del hecho de que el objeto del mismo está constituido exclusivamente por la denegación primero por la Demarcación de Costas de Murcia y luego por la Dirección General de Costas de la certificación solicitada por la actora de que la finca antes referida no invade el dominio público marítimo terrestre al efecto de poder presentarla en el Registro de la Propiedad nº. 1 de San Javier para que el Registrador acceda a inscribir la escritura pública de partición de herencia a la que antes se ha hecho referencia.

Por tanto queda fuera de dicho objeto el deslinde en tramitación (arts. 11 y siguientes de la Ley de Costas), todavía pendiente de aprobación definitiva (mediante Orden Ministerial según el art. 26 del Reglamento de dicha Ley), y más en concreto determinar si dicha tramitación se está llevando a cabo o no de forma correcta y en definitiva si la finca invade o no el dominio público marítimo terrestre según dicho deslinde.

Tampoco es objeto de este proceso la cuestión de si es o no conforme a derecho la delimitación provisional aprobada, ni la de si la Ley de Costas es aplicable o no con carácter retroactivo a situaciones consolidadas. Será cuando se produzca la aprobación definitiva del deslinde cuando en su caso la actora podrá ejercitar contra la misma las acciones que estime convenientes tanto en vía contencioso administrativa (si discute la competencia o la legalidad del procedimiento de deslinde), como en su caso, civil, si lo que se dilucida es la propiedad de la parcela (arts. 13 y 14 de la Ley de Costas). Por lo tanto no cabe pretender que en esta sentencia se declare que la finca en cuestión es en todo o en parte de dominio público o propiedad privada.

Partiendo de dicha base es evidente, como razona acertadamente el Abogado del Estado, que la certificación emitida por la Demarcación de Costas, confirmada por la Dirección General, es conforme a derecho, ya que se limita a constatar unos hechos que constan en sus archivos (...).

En definitiva la certificación impugnada se limita a constatar unos datos que obran en poder de la Administración (constatados gráficamente en el plano acompañado con la misma), para que la actora si lo tiene por conveniente los presente en el Registro de la Propiedad a los efectos antes referidos, sin que con tal certificación se creen, modifiquen o extingan derechos que existieran con anterioridad. Es evidente que el carácter demanial o no de los bienes no se deriva de la certificación. Por otro lado la decisión que una vez presentada en el Registro pueda adoptar el Registrador en función de tales datos (estado de tramitación en el que se encuentra el deslinde todavía no aprobado y delimitación provisional de la zona marítimo terrestre) tampoco es objeto del presente proceso.

CUARTO.- Por último procede señalar que no cabe decir que la certificación impugnada carezca de la motivación exigida por el art. 54 de la Ley 30/92. Basta leerla para apercibirse que contiene dicha motivación al contener los datos que se desprenden de lo que consta en sus archivos (deslinde realizado por O.M. de 1970 antes referida). El objeto de una certificación es constatar datos que obren en un archivo o expediente administrativo y no explicar las razones que los justifican».

CUARTO.-La representación de Europorc, S.L. preparó recurso de casación contra dicha sentencia y efectivamente lo interpuso mediante escrito presentado el 22 de febrero de 2005 en el que formula un único motivo de casación, al amparo de lo previsto en el artículo 88.1.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, alegando que la sentencia infringe los artículos 132.2 de la Constitución, 15 y 16 de la Ley de Costas y 31 de su Reglamento, pues consagra y ratifica la decisión administrativa de denegar certificación en la que conste que la finca registral nº 7.225 del Registro de la Propiedad de Mazarrón no invade el dominio público marítimo terrestre. Termina el escrito solicitando que se dicte sentencia casando y anulando la recurrida y que se resuelva de

conformidad con lo solicitado en la demanda, ordenando a la Administración demandada que expida la certificación que se le interesó, con el pronunciamiento que sobre costas procesales corresponda.

QUINTO.- La representación del Ayuntamiento de Mazarrón -personado en la instancia como parte codemandada y aquí como parte recurrida- formuló su oposición al recurso de casación mediante escrito presentado el 5 de septiembre de 2006 en el que señala que la recurrente no hace sino volver a plantear cuestiones que ya quedaron zanjadas en el proceso de instancia y que no deben ser objeto de nuevo enjuiciamiento ahora en casación. Termina solicitando que se dicte sentencia con expresa imposición de costas al recurrente.

SEXTO.- La Abogacía del Estado se opuso al recurso de casación mediante escrito presentado el 21 de septiembre de 2007 en el que señala que no existe correlación entre las normas que se dicen infringidas y las que hipotéticamente hubieran podido ser transgredidas al ejercitar la Administración la potestad de certificar. Termina solicitando que se dicte sentencia desestimando íntegramente las pretensiones de la actora, con costas.

SEPTIMO.- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo fijándose finalmente al efecto el día 17 de junio de 2009, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Eduardo Calvo Rojas** ,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación lo interpone la representación de la entidad Europea del Porcino, S.L. (EUROPORC, S.L.) contra la sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 21 de diciembre de 2004 (recurso contencioso-administrativo 1253/01) en la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la referida entidad contra el acuerdo del Ministerio de Medio Ambiente de 25 de junio de 2001 que desestima el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Demarcación de Costas de Murcia de 11 de marzo de 1999 en la que se deniega la certificación de que el terreno de su propiedad no invade el dominio público marítimo-terrestre.

Ya hemos dejado reseñados en el antecedente segundo los argumentos de impugnación que aducía la demandante en el proceso de instancia y las razones que frente a ellos opusieron la Administración del Estado, parte demandada, y el Ayuntamiento de Mazarrón, codemandada. También hemos dejado recogidas (antecedente tercero) las razones que se exponen en la sentencia recurrida para fundamentar la desestimación del recurso contencioso-administrativo.

Por tanto, procede que pasemos a examinar el único motivo de casación que aduce la entidad recurrente, cuyo enunciado hemos dejado señalado en el antecedente cuarto; si bien, en la medida en que la recurrente reitera alegaciones y argumentos ya formulados en el proceso de instancia, y a los que se da cumplida respuesta en la sentencia de la Sala de Murcia, intentaremos no incurrir en reiteraciones innecesarias. Sobre todo teniendo en cuenta que el recurso de casación no es una segunda instancia, en la que puedan volver a plantearse todas las cuestiones de hecho y de derecho suscitadas en la primera, sino una vía de impugnación singular destinada a depurar la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico realizada por el tribunal de instancia.

SEGUNDO.- En el único motivo de casación aducido la recurrente alega que la sentencia de instancia, en cuanto ratifica la decisión administrativa de denegar certificación en la que conste que la finca registral nº 7.225 del Registro de la Propiedad de Mazarrón no invade el dominio público marítimo terrestre, infringe los artículos 132.2 de la Constitución, 15 y 16 de la Ley de Costas y 31 de su Reglamento. Pues bien, tiene razón la Abogacía del Estado cuando señala que no existe correlación entre esas normas que se dicen infringidas y las que hipotéticamente hubieran podido ser transgredidas por la Administración al ejercitar -en este caso en sentido negativo- la potestad de certificar. Y es que, en efecto, aunque llegásemos aquí a la conclusión de que la Administración debió expedir la certificación en el sentido en que lo solicitaba la recurrente, las normas que habría que señalar como infringidas en ningún caso serían las que se citan en el motivo de casación, pues ninguna de ellas alude a la exigencia de veracidad de las certificaciones.

Sucede que en el recurso de casación, lo mismo que en el proceso de instancia, la recurrente pretende plantear cuestiones que no pueden ser abordadas con ocasión de la impugnación dirigida contra un acto que deniega la certificación que se pretende. *La solicitud de una certificación que acredite que una determinada finca registral no invade el dominio público, y la impugnación dirigida contra la decisión administrativa de no emitir la certificación solicitada, no son el cauce adecuado para cuestionar el trazado de la línea de deslinde aprobado por Orden Ministerial de 16 de octubre de 1970, ni para obtener -por vía de certificación- una determinada interpretación sobre la incidencia de la Ley de Costas de 1988 en aquel deslinde de 1970 .*

Toda certificación debe ceñirse a los datos que constan en el registro o fichero correspondiente, careciendo de toda viabilidad la pretensión de que el órgano o autoridad certificante altere o module aquellos datos a base de proyectar sobre ellos una determinada interpretación de normas promulgadas con posterioridad o mediante una determinada valoración sobre cuestiones fácticas o jurídicas que acaso podrían ser objeto de controversia pero que, desde luego, no cabe dilucidar mediante un acto de mera certificación.

Todo ello queda suficientemente explicado en la sentencia recurrida, en la que se ofrecen razones que la recurrente no ha logrado, ni intentado siquiera, desvirtuar. En consecuencia, el motivo de casación no puede ser acogido.

TERCERO.- Por las razones expuestas el recurso de casación debe ser desestimado, debiendo imponerse las costas a la recurrente según establece el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , si bien, como permite el apartado 3 del mismo precepto, dada la índole del asunto y la actividad desplegada por las Administraciones personadas como partes recurridas, procede limitar la cuantía de la condena en costas a la cifra de mil quinientos euros (1.500 €) por el concepto de honorarios de Abogado de cada una de las partes recurridas.

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción.

FALLAMOS

No ha lugar al recurso de casación interpuesto en representación de la entidad EUROPEA DEL PORCINO, S.L. (EUROPORC, S.L.) contra la sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 21 de diciembre de 2004 (recurso contencioso-administrativo 1253/01), con imposición de las costas del recurso de casación a la parte recurrente en los términos señalados en el fundamento tercero.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos .

PUBLICACIÓN.-

Leída y publicada fue la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Eduardo Calvo Rojas, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Secretario, certifico.