

El último día para el cómputo del plazo de caducidad del procedimiento para la declaración de un Bien de Interés Cultural debe entenderse referido a la fecha de la publicación de tal declaración en el Boletín Oficial correspondiente

20/11/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 4.ª

Sentencia 951/2025, de 14 de julio de 2025

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 6332/2023

Ponente Excmo. Sr. ANTONIO JESUS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO

En Madrid, a 14 de julio de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º. 6332/2023, interpuesto por la Administración de Comunidad Autónoma de Madrid representada y defendida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia de 31 de mayo de 2023, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso administrativo n.º. 2035/2021, recurso que fue interpuesto frente al Decreto 206/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se declara bien de interés cultural de la Comunidad Autónoma de Madrid, en la categoría de paisaje cultural, la Presa del Gasco y el Canal de Guadarrama en los municipios de Galapagar, Torrelodones y Las Rozas de Madrid (Madrid).

Se han personado, como parte recurrida, el Ayuntamiento de Torrelodones, representado y defendido por el Letrado de sus servicios jurídicos y Europroperty S.L., representado por el procurador de los Tribunales don Federico Pinilla Romeo y asistido del letrado don Jorge Bernard Danzberger.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se siguió el recurso contencioso-administrativo n.º. 2035/2021, interpuesto por la representación procesal de Europroperty S.L. frente al Decreto 206/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se declara bien de interés cultural de la Comunidad Autónoma de Madrid, en la categoría de paisaje cultural, la Presa del Gasco y el Canal de Guadarrama en los municipios de Galapagar, Torrelodones y Las Rozas de Madrid (Madrid).

En el citado recurso contencioso-administrativo, el fallo de la sentencia es el siguiente:

“Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso administrativo número 2035/2021, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Federico Pinilla Romeo, asistido del Letrado don Jorge Alberto Bernad Danzberger, en nombre y representación de la entidad EUROPROPERTY SL, contra el Decreto 206/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se declara bien de interés cultural de la CAM, en la categoría de paisaje cultural, la Presa del Gasco y el Canal de Guadarrama en los municipios de Galapagar, Torrelodones y Las Rozas de Madrid (Madrid); declarando la caducidad del expediente de declaración de bien de interés cultural número

BIC/0014/2020. Con expresa imposición de costas a la parte demandada con la limitación en cuanto a su cuantía que se recoge en el último fundamento jurídico de esta Resolución.”

SEGUNDO.- Contra esta sentencia fue preparado recurso de casación por la Administración de la Comunidad de Autónoma de Madrid y la Sección Octava de la Sala territorial lo tuvo por preparado, por lo que se elevaron los autos y el expediente administrativo a este Tribunal, ante el que la parte recurrente interpuso el citado recurso de casación.

TERCERO.- Mediante auto dictado por la Sección Primera de esta Sala de 10 de julio de 2024, se acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado por la Administración de la Comunidad de Autónoma de Madrid en los siguientes términos:

“1.º) Admitir el recurso de casación n.º 6332/2023, preparado por el Letrado de la Comunidad de Madrid contra la sentencia de 31 de mayo de 2023 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Octava en el recurso 2035/2021.

2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en: determinar si el "dies ad quem" para el cómputo del plazo de caducidad, que debe tenerse en cuenta para la declaración de un Bien de Interés Cultural, se cumple con la publicación de tal declaración en el Boletín Oficial correspondiente, con independencia de que algunas de las notificaciones personales cursadas a los propietarios llegaran a sus destinatarios con posterioridad al vencimiento de ese plazo; o por el contrario, ha de estarse a esta última fecha de notificación para determinar el plazo de caducidad.

3.º) Identificar como norma jurídica que, en principio, habrá de ser objeto de interpretación, son las contenidas en el artículo 25.1 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA.”

CUARTO.- En el escrito de interposición del recurso, presentado el 3 de octubre de 2024, la parte recurrente solicitó que se dicte sentencia:”declarando la caducidad del expediente de declaración de bien de interés cultural número BIC/0014/2020.”

QUINTO.- Conferido trámite de oposición mediante providencia de 9 de octubre de 2024, la representación procesal de Europroperty S.L. presentó escrito el 25 de noviembre de 2024 solicitando que se dicte sentencia por la que:”se proceda a su DESESTIMACIÓN y la consiguiente firmeza de la resolución recurrida, y ello con imposición a la parte recurrente de las costas procesales causadas en este recurso.”

Por la representación procesal del Ayuntamiento de Torrelodones no se presentó escrito de oposición, teniéndole por decaído en su derecho por diligencia de ordenación de 3 de diciembre de 2024.

SEXTO.- Mediante providencia de 22 de mayo de 2025, se señaló para la deliberación y fallo del presente recurso el 8 de julio de 2025, fecha en la que tuvieron lugar, designándose Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo. Entregada la sentencia por el magistrado ponente el 9 de julio de 2025.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la Administración de Comunidad de Autónoma de Madrid recurre en casación la sentencia de 31 de mayo de 2023, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso administrativo n.º 2035/2021, recurso que fue interpuesto frente al Decreto 206/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se declaran bien de interés

cultural (BIC) de la Comunidad Autónoma de Madrid, en la categoría de paisaje cultural, la Presa del Gasco y el Canal de Guadarrama en los municipios de Galapagar, Torrelodones y Las Rozas de Madrid (Madrid).

La sentencia estima el recurso interpuesto por la entidad mercantil EUROPROPERTY S.L. Lo hace tomando en consideración el artículo 8 de la entonces vigente Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid (LPHCM), y la doctrina fijada en sentencias de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2000 (recurso de casación 241/1998) y de 14 de diciembre de 2011 (recurso de casación 259/2009) sobre la necesidad de notificación a los interesados de la resolución que pone fin al expediente administrativo antes del plazo de caducidad. Acepta con ello la tesis de caducidad del expediente de declaración de BIC que dicha parte mantuvo y que resumimos:

a) El artículo 8 de la LPHCM dispone: "2. El acuerdo de declaración contendrá lo previsto en el artículo 7.4 de la presente ley y se adoptará en el plazo máximo de nueve meses contados a partir de la fecha de publicación de la resolución de incoación del expediente en el "Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid". [...]. "4. El acuerdo de declaración de un Bien de Interés Cultural se notificará a los interesados y a los Ayuntamientos en cuyo término municipal se encuentre el bien, salvo que se trate de bienes muebles que no sean de su titularidad. Dicho acuerdo se publicará en el "Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid" y se inscribirá en el Registro de Bienes de Interés Cultural de la Comunidad de Madrid, comunicándolo al Ministerio competente en materia de patrimonio histórico para su conocimiento y efectos oportunos."

b) La publicación de la resolución de incoación del expediente se produjo el 11 de diciembre de 2020, por lo que el plazo finaba el 11 de septiembre de 2021;

c) El Decreto de declaración de BIC fue aprobado el 1 de septiembre de 2021 y publicado en el Boletín Oficial el 6 de septiembre de 2021, por tanto, dentro de plazo.

d) La notificación a los interesados se produjo entre días 14 y 21 de septiembre de 2021, cuando el expediente ya había caducado.

SEGUNDO.- Por auto de 10 de julio de 2024 dictado por la Sección Primera de esta Sala se acordó admitir a trámite el recurso de casación, declarando que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar:

"si el "dies ad quem" para el cómputo del plazo de caducidad, que debe tenerse en cuenta para la declaración de un Bien de Interés Cultural, se cumple con la publicación de tal declaración en el Boletín Oficial correspondiente, con independencia de que algunas de las notificaciones personales cursadas a los propietarios llegaran a sus destinatarios con posterioridad al vencimiento de ese plazo; o por el contrario, ha de estarse a esta última fecha de notificación para determinar el plazo de caducidad."

El auto, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otros si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, identificaba como precepto a interpretar el artículo 25.1 b) de la LPACAP.

TERCERO.- El escrito de interposición de la Administración recurrente considera que la sentencia infringe el artículo 25.1.b) de la LPACAP, en relación con su artículo 95, el artículo 8.4 de la LPHCM, y la doctrina fijada en la SSTS de 16 de julio de 2015 (recurso de casación 1281/2013), de 23 de febrero de 2017 (recurso de casación 1247/2016), y de 20 de diciembre de 2019 (recurso de casación 7076/2018).

Resalta que el artículo 8 de la LPHCM, después de establecer su apartado segundo que la decisión de declaración se adoptará en el plazo de nueve meses contados desde la fecha de la publicación de la resolución de incoación del expediente en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, dispone: "4. El acuerdo de declaración de un Bien de Interés Cultural se notificará a los interesados y a los Ayuntamientos en cuyo término municipal se encuentre el bien, salvo que se trate de bienes muebles

que no sean de su titularidad. Dicho acuerdo se publicará en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”. Sostiene que, si el día inicial arranca con la publicación en el Boletín Oficial, lo lógico y coherente es que el día final esté referido al día de la publicación de la decisión que declara el BIC en el propio Boletín Oficial. También afirma que ese precepto no impone la notificación individual, que queda sustituida por la publicación, posibilidad que contempla el artículo 45.1 de la LPACAP: “Los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente”, que luego establece los supuestos en los que la publicación es necesaria y produce los efectos de la notificación.

Luego transcribe las sentencias del Tribunal Supremo ya citadas y resalta que en los asuntos relativos a la protección del dominio público, donde prima una protección intensa de los intereses generales, esta Sala Tercera viene a diferenciar entre el modo de notificación y el momento en que puede considerarse válidamente realizada a los exclusivos efectos de la caducidad del expediente, dando preferencia para esto último a la fecha de la publicación en el correspondiente Boletín Oficial, sin que en ello influya la circunstancia de que algunas de las notificaciones personales cursadas a los propietarios llegasen a sus destinatarios unos días posteriores al vencimiento de ese plazo.

CUARTO.- El escrito de oposición presentado por la mercantil EUROPROPERTY S.L. niega las infracciones del ordenamiento jurídico que se atribuyen a la sentencia dictada por la Sala Territorial.

Afirma que el precepto relevante para la decisión no es el artículo 25.1.b) de la LPACAP, sino el artículo 8.4 de la LPHCM, que impone la notificación individual a los interesados, razón por la que la jurisprudencia dictada al amparo del primero de ellos no es decisiva pues (i) viene referida a supuestos en que existe una pluralidad indeterminada de interesados, que no es el caso; (ii) las disposiciones estatales aplicables en las sentencias dictadas en cada caso no exigían su obligatoria y preceptiva notificación individual a los interesados, a diferencia de lo que impone el citado artículo 8.4 LPHCM

QUINTO.- 1.- El artículo 25.1.b) de la LPACAP dispone: “1. En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos: b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.”.

En nuestro caso, el plazo máximo para resolver lo fija el artículo 8.2 de la LPHCM: “El acuerdo de declaración contendrá lo previsto en el artículo 7.4 de la presente ley y se adoptará en el plazo máximo de nueve meses contados a partir de la fecha de publicación de la resolución de incoación del expediente en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid””.

2.- Dado que tenemos que resolver sobre la regularidad del expediente y que está en juego su posible caducidad, es necesario tomar en consideración los días inicial y final para el cómputo del plazo de los nueve meses de finalización del expediente, no estando en cuestión ninguno de ellos ni tampoco la exigencia relativa a que en la fecha final ha de estar incluida no solo la resolución de declaración del BIC sino también su notificación/publicación.

Lo que se discute es si para la notificación a los interesados era suficiente la publicación de la decisión en el Boletín Oficial correspondiente, con lo que no existiría caducidad, o también era exigible la notificación individual, en cuyo caso si se habría producido.

3.- Es esencial determinar si en los expedientes para declaración de BIC la LPHCM exige e impone la notificación individual a los interesados.

A) Desde luego, esa no es la consecuencia directa de aplicar las sentencias de 12 de abril de 2020 (recurso de casación 241/1998) y de 14 de diciembre de 2011 (recurso de casación 259/2009), como hace la sentencia recurrida.

En ellas se viene a declarar que el plazo de caducidad del expediente no puede considerarse interrumpido con el mero hecho de ser dictada la resolución, siendo necesario que antes de la fecha final de cómputo la resolución dictada haya sido notificada a los interesados. Por tanto, nade aporta sobre la forma en que la notificación a los interesados deba realizarse en los casos de declaraciones de BIC, que es lo que debemos resolver.

B) Sí guardan relación con lo que ahora tenemos que resolver las sentencias de 16 de junio de 2015 (recurso de casación 1281/2013) y de 23 de febrero de 2017 (recurso de casación 1247/2016), dictadas ambas en expedientes de deslinde de bienes de dominio público marítimo terrestre.

En la primera se revisaba la decisión de una sentencia de instancia que admitió la caducidad con base en la fecha de publicación en el Boletín Oficial por diferenciar entre el modo en que ha de practicarse un determinado acto de comunicación, a fin de evitar la eventual indefensión de su destinatario y para que éste pueda válidamente ejercitar sus derechos frente al acto administrativo que se comunica, y el momento o *dies ad quem* en que pueda considerarse válidamente practicada dicha notificación a los efectos exclusivos del plazo de caducidad. La decisión fue confirmada por la sentencia de 16 de junio de 2015 declarando que para establecer el *dies ad quem* para el cómputo del plazo debe tenerse en cuenta la fecha de la publicación de la resolución aprobatoria del deslinde en el Boletín Oficial correspondiente, sin que la circunstancia de que algunas de las notificaciones personales cursadas a los propietarios llegaran a sus destinatarios unos días posteriores al vencimiento de ese plazo tenga relevancia.

En la segunda se sigue el mismo criterio diciendo que: "a efectos del cómputo de caducidad, también hemos expresado en nuestra Sentencia de fecha 4 de octubre de 2012 (recurso de casación 6741/2010, fundamento jurídico cuarto), en relación con el deslinde de vías pecuarias, que es el día de la publicación de la Orden aprobatoria del deslinde en el Diario Oficial correspondiente, dada la pluralidad de interesados a los que afecta, aunque su identidad no resulte indeterminada y, por tanto, no sería lógico que haya caducado para unos y no para otros atendida la fecha de la notificación, razón por la que este primer motivo de casación debe ser desestimado".

C) Para dar la respuesta que se nos pide hay que atender a lo que dispone el artículo 8.4 de la LPHCM: "El acuerdo de declaración de un Bien de Interés Cultural se notificará a los interesados y a los Ayuntamientos en cuyo término municipal se encuentre el bien, salvo que se trate de bienes muebles que no sean de su titularidad. Dicho acuerdo se publicará en el "Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid" y se inscribirá en el Registro de Bienes de Interés Cultural de la Comunidad de Madrid, comunicándolo al Ministerio competente en materia de patrimonio histórico para su conocimiento y efectos oportunos".

En la exégesis de este precepto resulta evidente que contempla la notificación de la decisión a los interesados y a los Ayuntamientos y que impone la publicación del acuerdo en el Boletín Oficial.

Lo que hay que determinar es si, a efectos de la caducidad del expediente de declaración de un bien como BIC, debe tomarse en consideración la publicación en el Boletín Oficial o es necesario atender a la notificación individual a los interesados.

D) Consideramos que en esta materia --caducidad de expediente de declaración de BIC-- debe ser aplicada la doctrina fijada, entre otras, en las sentencias de 16 de junio de 2015 (recurso de casación 1281/2013) y de 23 de febrero de 2017 (recurso de casación 1247/2016). Lo esencial de la doctrina es la fijación de un criterio que permita un tratamiento uniforme del instituto de la caducidad en procedimientos que afectan a múltiples interesados, aunque estén previamente identificados. Por ello la citada sentencia de 23 de febrero de 2017 (recurso de casación 1247/2016) argumenta que:"dada la

pluralidad de interesados a los que afecta, aunque su identidad no resulte indeterminada y, por tanto, no sería lógico que haya caducado para unos y no para otros atendida la fecha de notificación.". Esta misma razón es empleada por la STS de 4 de octubre de 2012 (recurso de casación 6741/2010) cuando dijo: "Compartimos el razonamiento de la Sala de instancia al indicar que el *dies ad quem* para el cómputo del plazo de dos años es la fecha de la publicación de la resolución aprobatoria del deslinde, que tuvo lugar en el Diario Oficial de Castilla-la Mancha de 20 de febrero de 2007, dentro del plazo de 2 años, sin que la circunstancia de que algunas de las notificaciones personales cursadas a los propietarios llegaran a sus destinatarios unos días posteriores al vencimiento de ese plazo, deba tener el efecto de caducidad del procedimiento.", [...]. "De esta forma, tratándose de un procedimiento administrativo que afecta a pluralidad de propietarios colindantes, la toma en consideración de la fecha de publicación como *dies ad quem* para el cómputo del plazo de caducidad evita la caducidad simplemente porque a alguno de los colindantes, por las razones que sean, no reciben la notificación dentro de ese plazo, como así señala la sentencia que ha ocurrido."

También es relevante decir que este criterio no impide diferenciar entre el modo en que ha de practicarse un determinado acto de comunicación, a fin de evitar la eventual indefensión de su destinatario, para que éste pueda válidamente ejercitar sus derechos frente al acto administrativo que se comunica, y el momento o *dies ad quem* en que pueda considerarse válidamente practicada dicha notificación a los efectos exclusivos del plazo de caducidad.

SÉPTIMO.- Con base en todo lo expuesto respondemos la cuestión de interés casacional objetivo declarando que el *dies ad quem* para el cómputo del plazo de caducidad del procedimiento para la declaración de un Bien de Interés Cultural debe entenderse referido a la fecha de la publicación de tal declaración en el Boletín Oficial correspondiente.

La aplicación de esta doctrina al caso de autos determina la estimación del recurso de casación y la anulación de la sentencia recurrida. Ello con devolución del pleito al órgano judicial de instancia para que dé respuesta a los demás motivos de impugnación de la resolución administrativa, uno de ellos de carácter procedimental previo a la caducidad del expediente por afectar a posibles defectos de la notificación del acuerdo de incoación.

OCTAVO.- En el recurso de casación se impondrán las costas de conformidad con lo previsto en el artículo 93.4 de la LJCA y, por ello cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad. En aplicación del artículo 139.1 de la LJCA no se imponen las costas del recurso contencioso-administrativo por acordarse la devolución de las actuaciones a la instancia y no haberse resuelto en su totalidad.

FALLO

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

1.º) ESTIMAR el recurso de casación interpuesto por representación procesal de la Administración de Comunidad de Autónoma de Madrid contra la sentencia de 31 de mayo de 2023, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso administrativo n.º 2035/2021, sentencia que se revoca. Se acuerda la devolución del pleito al órgano judicial de instancia para que dé respuesta a los demás motivos de impugnación de la resolución administrativa.

2.º) En materia de costas se estará a lo dicho en el último fundamento de Derecho.

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

Así se acuerda y firma.