



Roj: **SAN 2916/2013 - ECLI:ES:AN:2013:2916**

Id Cendoj: **28079230012013100311**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **07/06/2013**

Nº de Recurso: **814/2010**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **MARIA LUZ LOURDES SANZ CALVO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 2916/2013,**
STS 2650/2015

SENTENCIA

Madrid, a siete de junio de dos mil trece.

Visto por la Sección Primera de la **Sala de lo Contencioso-Administrativo** de la Audiencia Nacional el recurso contencioso administrativo número **814/2010** interpuesto por **D. Aureliano**, representados por el Procurador Sr. Rosh Nadal contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de fecha 23 de agosto de 2010; ha sido parte en autos, la Administración demandada, representada y defendida por el Abogado del Estado y como codemandada la entidad Nubia Veinte S.L. representada por el Procurador Sr. Gamarra Mejias.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Interpuesto el recurso Contencioso-administrativo ante esta Sala de lo Contencioso administrativo de la Audiencia Nacional y turnado a esta Sección, fue admitido a trámite, reclamándose el expediente administrativo, para, una vez recibido emplazar a la actora para que formalizara la demanda, lo que así se hizo en escrito en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró oportunos, terminó suplicando que se dicte sentencia por la que estimando íntegramente el recurso, anule la Orden impugnada, con imposición de costas a la Administración demandada si se opone a la demanda.

SEGUNDO. - El Abogado del Estado, en su escrito de contestación a la demanda, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que consideró aplicables, postuló una sentencia por la que se desestime el recurso por ser conforme a derecho la orden de deslinde impugnada.

TERCERO. - No habiendo sido contestada la demanda por la parte codemandada en el trámite conferido, se declaró por precluido dicho trámite.

CUARTO.- Recibido el recurso a prueba, practicándose la admitida y evacuado el trámite de conclusiones, se señaló para votación y fallo el día 5 de junio de 2013.

Ha sido Ponente la Magistrada Ilma. Sra. *D^a. LOURDES SANZ CALVO*.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso contencioso-administrativo la Orden del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de fecha 23 de agosto de 2010, por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 34.730 metros de longitud, que comprende el brazo arenoso existente entre la zona urbana de Matalascañas y la desembocadura del Guadalquivir, término municipal de Almonte (Huelva).



El recurrente propietario de la finca registral nº NUM000 del Registro de la Propiedad de Almonte, conforme a la nota simple registral que aporta, que fue adquirida en virtud de escritura pública de división material y herencia otorgada el 1 de octubre de 1985, encontrándose enclavada dentro del coto del Palacio de Doñana y linda al oeste con el Océano Atlántico.

Como motivos de impugnación se invocan los siguientes: a) nulidad del expediente de deslinde por haberse tramitado infringiendo el procedimiento legalmente establecido y causado indefensión, de tal forma que pese a estar el recurrente amparado por la fe registra, ni un solo acto le ha sido notificado, ni siquiera la resolución aprobatoria del deslinde, colocándole en una situación de indefensión contraria al artículo 24 de la Constitución ; b) la caducidad del expediente de deslinde; c) en cuanto al fondo se invoca falta de concreción de la superficie afectada por el deslinde, pues se habla de "unas 9.200 hectáreas", lo que supone que la orden de deslinde no está claramente delimitada más que en los planos pero no en la realidad física del terreno, lo que causa indefensión a los administrados; d) inexistencia de un criterio científico técnico que demuestre el carácter litoral de las formaciones dunares que se incluyen dentro del deslinde como zona de dominio público marítimo-terrestre y e) innecesariedad del deslinde por tratarse de terrenos sometidos a una legislación específica de mayor protección.

SEGUNDO.- Siguiendo un orden lógico se va a examinar con carácter previo la caducidad del expediente de deslinde, pues caso de prosperar haría innecesario el estudio del resto de las cuestiones planteadas.

Invoca la actora la caducidad del procedimiento que vincula a la ausencia de notificación, por lo que habiendo transcurrido el plazo de caducidad establecido, sin habersele notificado la Orden de deslinde, ni ninguna de las actuaciones del mismo, pese a tratarse de un propietario registral debidamente identificado, habrá de declararse la caducidad del expediente de deslinde.

Para resolver dicha cuestión hay que tomar como punto de partida la fecha de incoación del procedimiento de deslinde, 27 de septiembre de 2007, por lo que es aplicable el plazo de veinticuatro meses que, como máximo para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde, prevé el artículo 12.1 de la Ley de Costas, tras la modificación operada por la Ley 53/2002, que entró en vigor el 1 de enero de 2003. Transcurso de dicho plazo que, en deslindes incoados de oficio, da lugar a la caducidad del procedimiento de deslinde, al ser la caducidad consecuencia que resulta del artículo 44.2 LRJPAC, al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio, según doctrina reiterada del Tribunal Supremo - **SSTS de 2 de noviembre de 2011 (Rec. 5256/2008)**, **17 de mayo de 2012 (Rec. 6172/2009)**, entre otras muchas-.

Ahora bien, según consta en el procedimiento, mediante resolución de la Dirección General de Costas de 2 de septiembre de 2009, y de conformidad con el artículo 42.6 LRJPAC, se amplió en doce meses el plazo de resolución y notificación de dicho expediente.

Ampliación de doce meses, que se justifica en la consideración jurídica 2) de dicha resolución con base en lo siguiente: *"La habilitación de medios personales adicionales resulta imposible si se tiene en cuenta las especializaciones jurídico-técnicas que se requieren para la realización de expedientes complejos de esta naturaleza. Por otra parte, el gran número de expedientes de deslinde que esta tramitación simultáneamente el Servicio Periférico de Costas, de concesiones, autorizaciones etc., el estado de tramitación del expediente, estando pendiente de remitir el proyecto de deslinde, hacen necesaria la ampliación del plazo solicitada"*.

Esta Sala ya se ha pronunciado sobre la improcedencia de la ampliación del citado plazo en la SAN de 13 de febrero de 2013 (Rec. 858/2010) que versaba sobre la misma Orden de deslinde y en la que también se suscitó la caducidad del procedimiento de deslinde, que fue apreciada por la Sala, por lo que razones de seguridad jurídica nos obligan a seguir ese criterio y remitirnos a lo ya razonado sobre el particular.

TERCERO.- En la citada sentencia de 13 de febrero de 2013 se indica que si bien esta Sala ha declarado la conformidad a derecho de ampliaciones del plazo de tramitación del expediente de deslinde a tenor del referido artículo 42.6 de la LRJPA, en varias sentencias, sin embargo el Tribunal Supremo, en recientes pronunciamientos (**SSTS de 20 de septiembre 2012 (Rec. 5959/2010)**, **29 de noviembre de 2012 (Rec. 4512/2011)**, **4 de diciembre de 2012 (Rec. 5215/2011)**, a las que añadimos ahora las de **30 de enero 2013 (Rec. 5307/2011)** y **19 de marzo 2013 (Rec. 5307/2011 y Rec.5942/2010)** ha casado dichas sentencias, con base en una interpretación más rigurosa de lo dispuesto en el referido artículo 42.6 de la Ley 30/1992.

Así, por ejemplo, la reciente **STS de 30/1/2013 (Rec. 6753/2009)** señala en cuanto a la interpretación del citado precepto, lo siguiente:

" En relación con el citado artículo 42.6 LRJPA esta Sala ha señalado lo siguiente en la STS de 15 de noviembre de 2012 (casación. 4350/2011) :



Del examen del precepto de referencia (42.6 de la LRJPA) debemos destacar los siguientes aspectos reguladores de la habilitación que nos ocupa, que fueron introducidos en la reforma de la citada Ley, llevada a cabo por Ley 4/1999, de 13 de enero:

a) La habilitación para la ampliación se encuentra limitada al órgano competente para resolver el deslinde (Ministro de Medio Ambiente), o bien a su superior jerárquico.

b) Tal habilitación cuenta con una doble posibilidad procedimental: En el caso de tratarse de una decisión del órgano competente para resolver el deslinde, resulta necesaria una "propuesta razonada del órgano instructor"; y, en el caso de decisión del superior del órgano competente para resolver, la norma exige la propuesta de este.

c) La habilitación legal de referencia se fundamenta, exclusivamente, en la concurrencia de una situación procedimental: Que antes del vencimiento del plazo para resolver y notificar se pueda "suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución". Y, es más, este incumplimiento tan solo puede derivarse de las dos concretas causas o circunstancias previstas en el precepto:

1. "El número de solicitudes formuladas".

2. El número de "personas afectadas" por el procedimiento (en este caso, de deslinde del dominio público marítimo terrestre).

d) La habilitación que el artículo 42.6 de la LRJPA, que analizamos, cuenta, por su parte, con una doble dimensión o consecuencia:

1. La consecuencia natural o normal para cuando --con base en alguna de las dos causas expresadas-- pueda suponerse "un incumplimiento del plazo máximo de resolución", queda limitada a la posibilidad de "habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo".

2. Y, la consecuencia o posibilidad excepcional consiste en poder "acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación".

e) El precepto, por su parte, para la viabilidad de esta segunda posibilidad excepcional consistente en la ampliación del plazo para resolver exige el cumplimiento de dos requisitos, que no pueden situarse en el terreno de lo estrictamente formal, ya que la decisión ampliatoria debe llevarse a cabo:

1. "Mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes", y

2. "Sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles".

f) Por último, el precepto señala en el terreno de lo temporal y en el de su revisabilidad que

1. El plazo máximo que finalmente pudiera acordarse "no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento". Y que,

2. "Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de los plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno".

Pues bien, tiene razón la parte recurrente en su alegación de que es ilegal la ampliación del plazo de notificación y resolución del expediente de deslinde en "veinticuatro meses", efectuada en virtud de la Resolución de 6 de marzo de 2006, teniendo en cuenta el carácter excepcional de la ampliación del plazo que se contempla en ese artículo 42.6 y que en este caso no se ha acreditado que se hubieran agotado todos los medios a disposición posibles, no conteniendo tampoco esa Resolución una motivación adecuada de dicha ampliación.

En este sentido ha de destacarse que en esa Resolución se hace referencia, en los Antecedentes de Hecho, (I) a la fecha de incoación del expediente de deslinde (el 18 de junio de 2004); (II) a la fecha en que se solicitó por el Servicio de Costas de Almería mediante escrito de 20 de enero de 2006, a la Dirección General de Costas que habilite los medios personales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo, medios que ese Servicio estima en un mínimo de tres Técnicos con experiencia en la materia, y ello por la gran longitud del expediente de deslinde y la gran cantidad de interesados. También se hace mención a que en ese escrito de dicho Servicio se solicitaba la aplicación del párrafo 2º del mencionado artículo 42.6.

En sus Consideraciones esa Resolución se limita (1) a reproducir ese artículo 42.6; 2) a afirmar, sin mayores explicaciones, que "No es posible habilitar medios personales por el Servicio de Costas de Almería"; 3) a señalar que "Teniendo en cuenta la gran longitud del tramo deslindado y el gran número de afectados, procede la aplicación de lo previsto en el artículo 42.6 ampliando el plazo de resolución y notificación". En el punto 4) se hace mención a que el Servicio Jurídico de este Ministerio ha informado favorablemente.

Como se ha adelantado, no es una adecuada motivación para la ampliación del plazo "la gran longitud del tramo deslindado" que se menciona en esa Resolución de 6 de marzo de 2006 para justificar la ampliación del plazo



que en ella se establece, pues esa longitud ya se conocía --y también podía deducirse que los afectados eran numerosos, precisamente por esa longitud-- por el Servicio de Costas de Almería cuando se propuso mediante escrito de 30 de noviembre de 2003, según consta en el expediente remitido -vigente ya el plazo de "veinticuatro meses" establecido en el artículo 12.1 de la LC por la citada Ley 53/2002, de 30 de diciembre--, el deslinde de referencia en el tramo de que se trata y se autorizó por la Dirección General de Costas por Resolución 30 de octubre de 2003.

La ampliación del plazo que se contempla, con carácter excepcional, en el tantas veces citado artículo 42.6 LRJPA, no puede justificarse en circunstancias del propio deslinde que ya existían cuando se inició el procedimiento, pues en ese momento ya sabía la Administración que tenía un plazo impuesto por la ley de "veinticuatro meses" para notificar la resolución del procedimiento.

Además, en la Resolución de 6 de marzo de 2006 no se acredita que se hayan agotado todos los medios a disposición posibles que justifique la excepcionalidad de la ampliación del plazo que en la misma se contiene, como establece el artículo 42.6 de la LRJPA, pues no basta la mera afirmación, sin mayores precisiones, que se contiene en esa Resolución de que "No es posible habilitar medios personales para el Servicio de Costas de Almería".

No está de más añadir: a) Que esa acreditación corresponde a la Administración, como resulta de la antes citada STS de 15 de noviembre de 2012, lo que aquí no se ha efectuado; y b) Que la "complejidad" de los procedimientos de deslinde, como también se indica en esa sentencia, no es una justificación suficiente para la ampliación del plazo, pues, precisamente, por la peculiaridad y complejidad que tienen esos procedimientos, se estableció por el legislador en el mencionado artículo 12.1 LC el citado plazo de "veinticuatro meses" para efectuar la notificación de la resolución a contar desde la incoación en esos procedimientos.

Por todo ello, al ser improcedente en este caso, como se ha alegado por la entidad recurrente, la ampliación, en 24 meses, del plazo de resolución y notificación del expediente de deslinde litigioso que se contiene en la Resolución de la Dirección General de Costas de 6 de marzo de 2006, ha de anularse la sentencia de instancia, que había considerado válida esa ampliación y había denegado la caducidad del procedimiento de deslinde en virtud de la misma".

CUARTO.- La aplicación de la Jurisprudencia que se acaba de exponer al presente supuesto, como se argumentó en la citada sentencia de 13 de febrero 2013 necesariamente nos lleva a estimar la excepción de caducidad opuesta por la recurrente en su demanda, al no haberse cumplido, en la ampliación del plazo acordado a tenor del artículo 42.6 de la LRJPA, la resolución de 2 de septiembre de 2009, los requisitos y exigencias previstos en dicho precepto, y ello por los siguientes motivos, que literalmente se van a transcribir.

"En primer término no consta, y ni siquiera se hace la más mínima referencia a ello en la repetida resolución ampliatoria de septiembre de 2009, que se hayan tratado de habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo, del expediente de deslinde, ni tampoco que, con carácter previo a acordar tal ampliación, se hayan agotado los medios a disposición posibles.

Además, y si bien puede considerarse acordada la ampliación por órgano competente, al actuar la Directora General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar por delegación, a tenor de la OM ARM/499/2009, de 24 de febrero, tampoco ha habido ni "propuesta razonada del órgano instructor" ni, en su caso, propuesta del superior del órgano competente para resolver, requisito de procedibilidad exigido por la norma y también incumplido en el caso.

Si bien el incumplimiento del plazo máximo para resolver, resultante del precepto tantas veces citado, solo puede derivarse, o bien del número de solicitudes formuladas o bien del número de personas afectadas por el procedimiento (en este caso, al hallarnos ante un procedimiento de deslinde, iniciado de oficio, solo del segundo supuesto), la lectura de la resolución ampliatoria evidencia que la misma no se justifica por tal número de personas afectas, pues ni siquiera se alude a tal número de afectados en lo más mínimo. La lectura de la meritada resolución evidencia que se sustenta, exclusivamente, en dos motivos: la escasez de medios personales del Servicio Periférico de Costas y de los Servicios Centrales; y el gran número de expedientes de deslinde (y otros) que se tramitan simultáneamente en dicho Servicio Periférico.

Por último, y si bien dicha posibilidad ampliatoria excepcional del plazo máximo de resolución y notificación, del artículo 42.6, requiere una motivación clara de las circunstancias concurrentes y que se acuerde solo una vez agotados todos los medios a disposición posibles, tampoco se lleva a cabo por tal resolución de 2 de septiembre de 2009 la necesaria justificación o explicación de las referidas circunstancias, ausencia de motivación que asimismo contraviene el citado artículo 42.6 de la Ley 30/1992".

En definitiva, al ser improcedente la ampliación del plazo de doce meses acordado en el expediente de deslinde ahora enjuiciado, procede declarar la caducidad del mismo, pues incoado el procedimiento de deslinde mediante providencia de fecha 27 de septiembre de 2007, había incurrido en caducidad cuando se dictó la



Orden de deslinde en fecha 23 de diciembre de 2010, lo que conduce a la anulación de la Orden Ministerial de deslinde.

QUINTO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional, no se aprecian motivos para una imposición de costas.

Vistos los artículos citados y demás de pertinente y general aplicación

FALLAMOS

ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Aureliano, representados por el Procurador Sr. Rosh Nadal contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de fecha 23 de agosto de 2010, por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 34.730 metros de longitud, que comprende el brazo arenoso existente entre la zona urbana de Matalascañas y la desembocadura del Guadalquivir, término municipal de Almonte (Huelva), anulando dicha resolución; sin efectuar imposición de costas.

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

Notifíquese esta sentencia con indicación de que contra la misma cabe recurso de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo, que deberá prepararse ante esta Sala dentro de los diez días siguientes hábiles a su notificación.

PUBLICACIÓN.- Dada, leída y publicada fue la anterior sentencia en audiencia pública. Doy fe. Madrid a

LA SECRETARIA JUDICIAL