



Roj: **SAN 3311/2013 - ECLI:ES:AN:2013:3311**

Id Cendoj: **28079230012013100347**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **09/07/2013**

Nº de Recurso: **599/2010**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **MARIA NIEVES BUISAN GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **SENTENCIA**

Madrid, a nueve de julio de dos mil trece.

La Sala constituida por los Sres. Magistrados reseñados al margen ha visto el recurso contencioso-administrativo nº 599/2010, interpuesto por la Procuradora D<sup>a</sup>. Isabel Soberón García de Enterría en representación del **Ayuntamiento de Moncofa** contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 21 de junio de 2010, aprobatoria del deslinde de bienes de dominio público marítimo terrestre de un tramo de costa de unos 235 metros de longitud, en la playa de Moncofar, al norte del río Belcaire (entre los mojones M-1 a M-15 del deslinde aprobado por Orden Ministerial de 15/04/1993) en el TM de Moncofar. Ha sido demandado en las presentes actuaciones el Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, estando representado por el Abogado del Estado.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- La entidad local actora interpuso recurso contencioso administrativo ante esta Sala, con fecha de 30 julio de 2010, del que mediante diligencia de ordenación de 11 de noviembre siguiente se acordó su tramitación de conformidad con las normas establecidas en la Ley 29/1998, y la reclamación del expediente administrativo.

**SEGUNDO** .- Conferido traslado a dicha actora para que formalizase la demanda, así lo llevó a efecto mediante escrito presentado el 11 de mayo de 2011 en el que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que consideró oportunos, terminó solicitando se dictara sentencia en la que, estimando la demanda, se acordara la caducidad del expediente de deslinde finalizado con Orden Ministerial de 21 de junio de 2010 y, subsidiariamente, se declare su nulidad por carecer el acto de incoación del expediente, siendo ello un defecto procesal no subsanable. Subsidiariamente, se solicita asimismo la anulación de la Orden Ministerial en cuanto redujo la línea de servidumbre para eliminar la alección a los derechos urbanísticos del suelo rotacional afectado a este Ayuntamiento de **Moncofa** y, en su caso, se anule modificándose en el sentido de determinar la indemnización por importe de 253.969,36 euros, a que ascienden los daños provocados al Ayuntamiento.

**TERCERO** .- El Abogado del Estado contestó la demanda mediante escrito presentado el 29 de junio de 2011 en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, solicitó se dictara sentencia en la que se desestimara el recurso formulado de contrario, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

**CUARTO** .- Solicitado el recibimiento del pleito a prueba, se acordó el mismo mediante Auto de 17 de octubre de 2011, practicándose las pruebas documentales y pericial propuestas y admitidas, con el resultado que figura en las actuaciones.

No estimándose necesaria la celebración de vista pública, se dio traslado a las partes para que formularan sus conclusiones, y presentados que fueron los correspondientes escritos, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo.



**QUINTO.-** Se fijó para tal votación y fallo el día 3 de julio de 2013, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación, habiendo sido Ponente la Ilma. Magistrada D<sup>a</sup>. NIEVES BUISAN GARCIA, quien expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Se interpone el presente recurso contencioso-administrativo por la representación del Ayuntamiento de **Moncofa**, contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 21 de junio de 2010, aprobatoria del deslinde de bienes de dominio público marítimo terrestre de un tramo de costa de unos 235 metros de longitud, en la playa de Moncofar, al norte del río Belcaire (entre los mojones M-1 a M-15 del deslinde aprobado por OM de 15/04/1993) en el TM de Moncofar.

Puesto que dicha entidad local no concreta el tramo de deslinde impugnado, tomando en consideración las alegaciones de su demanda y conforme expone el Abogado del Estado en la contestación, se considera impugnada la totalidad del tramo del deslinde.

**SEGUNDO.** Razones de ortodoxia procesal obligan a resolver, en primer término, la excepción de caducidad opuesta por la parte recurrente en la demanda, dado su carácter obstativo al enjuiciamiento del fondo de la controversia.

A tal efecto argumenta dicha entidad local que (aunque no existe propiamente acuerdo de incoación) dado que el Edicto que anunciaba la incoación del expediente es de fecha 19 de julio de 2007, y la Orden Ministerial aprobatoria del deslinde se notificó a dicho Ayuntamiento el 2 de julio de 2010, entre una y otra fecha transcurrió el plazo superior a 24 meses que, para apreciar tal caducidad, se prevé en la Ley de Costas.

No puede ser excusa a dicha caducidad, se argumenta, la pretendida prórroga acordada el 15 de junio de 2009, cuando habían pasado ya 23 meses desde el inicio del expediente. Se desprende además del expediente que en julio de 2007 ya se apuntaba la necesaria de solicitar informes urbanísticos y en marzo de 2010 todavía no se habían solicitado los mismos. Además, desde que se solicita el Informe de la Conselleria, ésta tarda poco más de un mes en emitirlo y el Ministerio vuelve a dejar transcurrir otro periodo de varios meses para dictar la Orden Ministerial de deslinde.

Claramente, a juicio de tal actora, la prórroga acordada en los últimos días del plazo de los 24 meses ha sido un fraude de Ley (la Administración utiliza un recurso excepcional para salvaguardar su falta de actuación), sin que tenga motivación distinta a la falta de medios, pero sin mostrar a qué medios se refiere.

**TERCERO.** Para resolver tal excepción es importante partir del hecho de que, dada la fecha de incoación del procedimiento de deslinde, que fue la de 19 de julio de 2007, 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 Ley 53/2002.

Si bien la Orden Ministerial de deslinde se publicó en el BOE de 29 de junio de 2010 (fue notificada a la entidad recurrente el siguiente 2 de julio), figura también en las actuaciones que mediante Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar de 15 de junio de 2009, y de conformidad con el artículo 42.6 LRJAPyPAC, se amplió en doce meses el plazo de resolución y notificación de dicho expediente de deslinde.

Tal ampliación de 12 meses se justifica en la consideración jurídica 2) de dicha resolución en base a 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 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".

Resolución de ampliación que ha de ponerse en relación con el artículo 42.6 de la LRJPA, cuyo tenor literal es el siguiente:

*" Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.*

*Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles.*



*De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento.*

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

Si bien esta Sala ha declarado la conformidad a derecho de ampliaciones del plazo de tramitación de expedientes de deslinde a tenor de dicho artículo 42.6 de la LRJPA, en SSAN, entre otras, de 18-4-2011 (Rec. 668/2009) y de 15-7-2010 (Rec. 443/2009), sin embargo el Tribunal Supremo, en recientes pronunciamientos, ha casado y anulado tales sentencias, en base a una interpretación más rigurosa de lo dispuesto en el referido precepto de la Ley 30/1992, a tenor de las siguientes consideraciones esenciales:

*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".*

Sentencia que continúa razonando, en su fundamento jurídico séptimo, que:

*A) Si bien se observa, en el supuesto de autos (al no estarse en presencia de un procedimiento iniciado a solicitud de afectado, ya que lo fue de oficio por la Administración de Costas) la única causa que puede tomarse en consideración para suponer el incumplimiento del plazo máximo de resolución de 24 meses, es el del número de las personas afectas. Otra interpretación podría llevarnos a entender que el legislador solo ha previsto la ampliación de plazos para los procedimientos iniciados a solicitud de interesados.*

*Es cierto que en las resoluciones de ampliación se hace referencia a "la gran cantidad de interesados (varias decenas)" (en la primera), y a la existencia de "nuevos interesados" (en la segunda), circunstancia esta, según se expresa, derivada de la ampliación de la zona de servidumbre de protección, con afección de fincas que antes no lo estaban por la misma.*

*Ello, sin embargo, no resulta concreto ni suficiente. Es cierto que la sentencia de instancia señala que "el gran número de afectados por el deslinde resulta indiscutible con el mero examen de las carpetas verdes a las que se han unido el gran número de notificaciones realizadas". Pero no se ha concretado el número de interesados a los que había que extender el expediente de deslinde, como consecuencia (en concreto) de la supuesta ampliación de la profundidad de la servidumbre de protección, tratándose, por otra parte, de un deslinde de tan solo 3.305*



metros (por decisión de la propia Administración), y, existiendo plano en las actuaciones en el que se señalan las Parcelas del Plan de Ordenación Urbana del C.I.T.N de Isla Canela afectadas por la ampliación de la servidumbre de protección de 20 metros a 100 metros, plano en el tan solo se relacionan siete parcelas. Tampoco se señala la supuesta dificultad para la localización de los expresados afectados para su audiencia en el expediente de deslinde.

B ) En segundo lugar, tampoco se acredita que concurran las circunstancias excepcionales previstas para la ampliación de plazo, por cuanto, (1) ni se justifica que, previamente a la ampliación, se hubieran "agotado todos los medios (personales y materiales) a disposición posibles", (2) ni se lleva a cabo por las Resoluciones ampliatorias cuestionadas, una "motivación clara de las circunstancias concurrentes". Si bien se observa, ambas resoluciones se limitan a señalar (sin más) que "no es posible habilitar medios personales para el Servicio Periférico de Costas en Huelva".

**CUARTO.** La aplicación de la doctrina expuesta al presente supuesto, de la que son exponentes las SSTs de 20 de septiembre de 2012 ( Rec. 5959/2010), de 29 de noviembre de 2012 ( Rec. 4512/2011 ), y de 4 de diciembre de 2012 ( Rec. 5215/2011 ), necesariamente nos lleva a estimar la excepción de caducidad opuesta por el Ayuntamiento recurrente en su demanda, al no haberse cumplido realmente, en la ampliación del plazo acordada en el expediente de deslinde, los requisitos y exigencias previstos en el artículo 42.6 de la LRJPA , a pesar de sustentarse en el mismo la referida ampliación, a tenor de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo reseñada, y por los siguientes motivos :

En primer término no consta, y ni siquiera se hace la más mínima referencia a ello en la resolución ampliatoria de 15 de junio 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 que previamente a acordar tal ampliación, se hayan agotado los medios de 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 requerido por la norma y también incumplido en el caso.

Si bien el incumplimiento del plazo máximo para resolver ,contemplado excepcionalmente en el precepto tantas veces citado, sólo 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, sólo es aplicable este segundo supuesto) , la lectura de la resolución ampliatoria evidencia que la misma ni siquiera hace alusión alguna a tal número de personas afectadas, sin que tampoco pueda deducirse del expediente que el mismo afecte como un gran número de personas, a efectos de justificar el incumplimiento del plazo máximo de resolución, tomando en consideración que dicha Orden Ministerial de deslinde se refiere a un tramo de costa de, exclusivamente, unos 235 metros de longitud.

Por último, y aunque 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, la resolución de 21 de abril de 2009 tampoco lleva a cabo tal necesaria motivación de las referidas circunstancias, ausencia de motivación que asimismo contraviene el citado artículo 42.6 de la Ley 30/1992 . La imposibilidad de habilitar medios personales adicionales y el gran número de expedientes que se están tramitando en el Servicio de Costas, sin mayor concreción, constituyen fórmulas genéricas y estereotipadas insuficientes para considerar motivada y justificada tal pretendida ampliación del plazo máximo para resolver.

En definitiva, conforme a la citada doctrina del Tribunal Supremo, y al ser improcedente la ampliación del plazo de doce meses acordado en el expediente de deslinde ahora enjuiciado, procedente resulta declarar la caducidad del mismo al haber transcurrido en exceso tal plazo del artículo 12.1 de la Ley de Costas , en su redacción dada por Ley 53/2002, de poner en relación la fecha de incoación de dicho deslinde, que tuvo lugar el 5 de marzo de 2008 con la fecha de notificación de la resolución impugnada a la entidad demandante , que se produjo el 17 de febrero de 2011, lo que conduce a la anulación de la Orden Ministerial combatida.

**QUINTO.** Por aplicación de lo establecido en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no resulta procedente hacer expresa condena en costas a ninguna de las partes que han intervenido en este procedimiento.

Vistos los preceptos citados por las partes y los demás de general y pertinente aplicación al caso de autos

**FALLAMOS**



Que estimando el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación del Ayuntamiento de **Moncofa** frente a la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 21 de abril de 2010, aprobatoria del deslinde de bienes de dominio público marítimo terrestre de un tramo de costa de unos 235 metros de longitud, en la playa de Moncofar, al norte del río Belcaire (entre los mojones M-1 a M-15 del deslinde aprobado por OM de 15/04/1993) en el TM de Moncofar, anulamos dicha Orden Ministerial, dada su disconformidad a Derecho, sin imposición de costas a ninguna de las partes.

Hágase saber a las partes que contra esta Sentencia cabe recurso de casación a preparar ante esta Sala en el plazo de diez días hábiles desde la notificación de la misma.

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

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

LA SECRETARIA JUDICIAL

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ