

Roj: **SAN 822/2014 - ECLI:ES:AN:2014:822**Id Cendoj: **28079230012014100054**Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **1**Fecha: **11/02/2014**Nº de Recurso: **278/2012**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**Ponente: **MARIA NIEVES BUISAN GARCIA**Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

Madrid, a once de febrero de dos mil catorce.

La Sala constituida por los Sres. Magistrados reseñados al margen ha visto el recurso contencioso-administrativo nº **278/2012**, interpuesto por el Procurador D. **Argimiro Vázquez Guillén** en representación de D. Rafael contra la resolución del **Ministerio de Medio Ambiente** de 4 de abril de 2012 que confirma en reposición la anterior Orden Ministerial de 14 de marzo de 2011, que declara la caducidad de la concesión que había sido otorgada por anterior Orden Ministerial de 29 de enero de 2002 a dicho recurrente, para la ocupación de unos 8,50 metros cuadrados de bienes de dominio publico marítimo terrestre para la legalización del Mesón sito en la playa de Arena, TM de Viveiro (Lugo) . Ha sido demandado en la presentes actuaciones el Ministerio de Medio Ambiente,Rural y Marino, estando representado por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- La parte actora interpuso, con fecha de 12 de junio de 2012, recurso contencioso administrativo ante esta Sala, del que se acordó su tramitación de conformidad con las normas establecidas en la Ley 29/1998, y la reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO . Dentro del plazo concedido para ello, dicho actor formalizó la demanda mediante escrito presentado el 29 de noviembre de 2012 en el que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que consideró oportunos, terminó solicitando se dictara sentencia declarando la caducidad del expediente objeto del presente recurso y, subsidiariamente, la disconformidad a derecho de la Orden Ministerial de 14 de marzo de 2011, declarando la vigencia de la concesión otorgada a mi representado.

TERCERO .- El Abogado del Estado contestó la demanda mediante escrito presentado el 18 de enero de 2013 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.

CUARTO . Solicitado el recibimiento del pleito a prueba, se acordó el mismo mediante Auto de 28 de enero de 2013, practicándose la prueba documental propuesta por la parte, una vez admitidas por la Sala, con el resultado que obra en las actuaciones.

No estimándose necesaria la celebración de vista pública, se dio traslado a las partes para que formularan sus conclusiones, trámite que evacuaron por su orden, primero la defensa del actor y después el Abogado del Estado, mediante escritos en los que concretaron y reiteraron sus respectivos pedimentos.

QUINTO. Conclusas las actuaciones, se fijó para votación y fallo del recurso el día 5 de febrero de 2013, fecha en que tuvieron lugar la deliberación y votación, habiendo sido Ponente la Ilma. Magistrada D^a. NIEVES BUISAN GARCIA, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS JURIDICOS



PRIMERO. Se impugnan en el presente recurso contencioso-administrativo, por Rafael , la resolución del Ministerio de Medio Ambiente de 4 de abril de 2012 que confirma en reposición la anterior Orden Ministerial de 14 de marzo de 2011 que declara la caducidad de la concesión que había sido otorgada por anterior Orden Ministerial de 29 de enero de 2002 a dicho recurrente para la ocupación de unos 8,50 metros cuadrados de bienes de dominio público marítimo terrestre para la legalización del Mesón sito en la playa de Arena, TM de Viveiro (Lugo) , ordenando al Servicio Provincial de Costas de Lugo llevar a cabo el acta de reversión. Resolución que asimismo ordena el levantamiento y retirada del dominio público de las instalaciones objeto de concesión, por el interesado, y a sus expensas.

Son datos fácticos relevantes para el enjuiciamiento de la controversia, los que a continuación se exponen:

Con fecha de 15 de octubre de 2009, el Servicio Provincial de Costas en Lugo propone la incoación de expediente de caducidad de la concesión, a la vista del informe del Jefe de Gestión de dominio público, dado que la edificación objeto de concesión se encontraba deshabitada y en desuso.

Fue la Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar de 7 de diciembre de 2009, la que acordó la incoación del expediente de caducidad de la concesión.

Por Resolución de la misma Dirección General de 20 de diciembre de 2010, se acuerda ampliar por seis meses el plazo establecido en el artículo 78.3 de la Ley 22/1988, de Costas , para resolver el procedimiento de caducidad de la concesión .

Resolución que, tras citar parte del contenido del artículo 42.6. de la Ley 30/1992 , de RJAPyPAC, sustenta tal ampliación en que : concurren las circunstancias que permiten ampliar dicho plazo, debido al excesivo volumen de expedientes que tiene entrada en esta Dirección General y la dificultad, con los medios de que se dispone para resolver todos en plazo.

Es la Orden Ministerial de 14 de marzo de 2011 que declara la caducidad de la concesión para la ocupación de unos 8,50 metros cuadrados de bienes de dominio público marítimo terrestre para la legalización del Mesón sito en la playa de Arena, TM de Viveiro (Lugo)

Resolución que fue notificada al recurrente con fecha de 31 de marzo de 2011.

SEGUNDO. Invocada en la demanda la excepción de caducidad del procedimiento por transcurso de más de un año desde el acuerdo de iniciación del expediente de caducidad de la concesión, la misma ha de ser resuelta en primer término.

Efectivamente es aplicable a la controversia lo establecido en el artículo 78.3 de la Ley de Costas (en su redacción dada por Ley 53/2002, de 30 de diciembre) a cuyo tenor: *el plazo para notificar la resolución del procedimiento por el que se declare la extinción del derecho a la ocupación del dominio público marítimo-terrestre será de 12 meses.*

Plazo que ha de computarse, lógicamente, desde la fecha de incoación del expediente de caducidad de la concesión, que el presente supuesto tuvo lugar mediante Resolución de 7 de diciembre de 2009, y hasta la notificación de la resolución del procedimiento que declaró tal caducidad de la concesión, que se produjo el 31 de marzo de 2011.

Y si bien tuvo lugar una ampliación de dicho plazo de doce meses por otros seis meses más, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.6 de la Ley 30/1992 , mediante Resolución de 20 de diciembre de 2010, es aplicable a dicha ampliación la doctrina del Tribunal Supremo de las SSTS de 20 de septiembre de 2012 (Rec. 5959/2010), 29 de noviembre de 2012 (Rec. 4512/2011), y 4 de diciembre de 2012 (Rec. 5215/2011) que ha sido seguida por esta Sala, entre otras, en la SAN de 20-11- 2013 (Rec. 269/2011). Doctrina que se refiere a las ampliaciones del plazo de expedientes de deslinde (y no de caducidad de concesiones), pero que en definitiva trata sobre la correcta interpretación y aplicación de la excepcional facultad de ampliación del plazo de resolución contemplada en el apartado 6 del artículo 42 de la Ley 30/1992 , precepto que es el utilizado por la Administración para acordar la prórroga del plazo de tramitación legalmente previsto, por lo que resulta plenamente trasladable al presente supuesto. Sentencias en las que se expone lo siguiente:

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 mas, 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".*

Sentencias que continúan razonando 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 (...), 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 concurren las circunstancias excepcionales previstas para la ampliación de plazo, por cuanto, (1) ni se justifica que, previamente a la ampliación, se hubieran "agotados 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".*

TERCERO . La aplicación de la doctrina expuesta al presente supuesto necesariamente nos lleva a estimar la invocada excepción de caducidad, al no haberse cumplido, en la ampliación del plazo acordado en el presente expediente de caducidad de la concesión de conformidad con el artículo 42.6 de la LRJPA, los requisitos y



exigencias previstos en dicho precepto, tal y como ha sido interpretado por dicha Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Así, la resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar de 20 de diciembre de 2010, que acuerda ampliar por seis meses el plazo establecido en el artículo 78.3 de la Ley 22/1988, de Costas, tras citar parte del contenido del artículo 42.6. de la Ley 30/1992, de RJAPyPAC, sustenta tal ampliación en que: *concurren las circunstancias que permiten ampliar dicho plazo, debido al excesivo volumen de expedientes que tiene entrada en esta Dirección General y la dificultad, con los medios de que se dispone para resolver todos en plazo.*

Es decir, se basa tal ampliación del plazo en dos motivos: el gran número de expedientes que entran en la Dirección General, y la escasez de medios para resolver todos en plazo, circunstancias que inciden en la tramitación del expediente pero que, a tenor de la Jurisprudencia expuesta, no pueden servir de cobertura a la ampliación acordada.

Además, y de acuerdo la STS de 30 de enero de 2013, la ampliación del plazo no puede justificarse en causas que ya existían cuando se inició el procedimiento, pues en ese momento ya sabía la Administración que tenía un plazo impuesto por Ley, de doce meses, para notificar la resolución del procedimiento. Y en el presente supuesto, cuando se incoa el expediente de caducidad de la concesión, ya se conocía el volumen excesivo de expedientes que debían tramitarse por la Administración y también la escasez de medios disponibles.

Por otra parte, 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, no consta que haya habido " *propuesta razonada del órgano instructor*", requisito de procedibilidad exigido por la norma y también incumplido en el caso.

Y en cualquier caso, en la citada resolución de ampliación de 20 de diciembre de 2010, tampoco se acredita que se hayan agotado todos los medios a disposición posibles que justifique la excepcionalidad de la ampliación del plazo, pues ello ni siquiera se menciona en la misma.

En definitiva, al ser improcedente la ampliación del plazo de seis meses acordada en el expediente ahora enjuiciado, procede declarar la caducidad (procedimental) del mismo, pues incoado el procedimiento de caducidad de la concesión mediante Resolución de fecha 7 de diciembre de 2009, había incurrido en caducidad cuando se dictó la Orden Ministerial que declara tal caducidad de la concesión, con fecha de 14 de marzo de 2011 y notificada el siguiente 31 de marzo. Siendo esa caducidad la consecuencia que resulta del artículo 44.2 de la LRJPAC por el incumplimiento por la Administración del plazo de 12 meses para resolver y efectuar la correspondiente notificación, al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio.

Todo lo cual conduce a considerar el procedimiento caducado y por ende la pretensión de la demanda estimada, con revocación de las resoluciones administradas impugnadas.

CUARTO .- De conformidad con lo previsto en el artículo 139 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, en materia de costas procesales, procede la imposición de las costas causadas a la Administración.

VISTOS los preceptos citados y demás normas de procedente aplicación

FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de D. Rafael contra la Orden del Ministerio del Medio Ambiente de 4 de abril de 2012 que confirma en reposición la anterior Orden Ministerial de 14 de marzo de 2011, que declara la caducidad de la concesión que había sido otorgada por anterior Orden Ministerial de 29 de enero de 2002 a dicho recurrente, declarando la disconformidad a Derecho de la misma, por caducidad del procedimiento, con imposición de las costas de este proceso a la Administración.

Así por esta nuestra Sentencia, de la que se incorporará testimonio a la causa de su razón, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

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

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

LA SECRETARIA JUDICIAL