



Roj: **SAN 3616/2014 - ECLI:ES:AN:2014:3616**

Id Cendoj: **28079230012014100312**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **18/09/2014**

Nº de Recurso: **854/2010**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **MARIA LUZ LOURDES SANZ CALVO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## SENTENCIA

Madrid, a dieciocho de septiembre de dos mil catorce.

Visto por la Sección Primera de la **Sala de lo Contencioso-Administrativo** de la Audiencia Nacional el recurso contencioso administrativo número **854/2010** interpuesto por D. Juan Manuel y D<sup>a</sup> Gregoria , representados por el Procurador Sr. **Briones Mendez** contra la resolución de 3 de agosto de 2010 de la Secretaria General Técnica del **Ministerio de Medio Ambiente** y Medio Rural y Marino, dictada por delegación de la Ministra, que confirma en reposición la Orden Ministerial de 15 de julio de 2009, por la que se aprueba el deslinde de dominio público-marítimo terrestre en el tramo de costa de unos 3.320 metros de longitud, comprendido desde el límite con el T.M de Estepona (Río Guadalmina) hasta la margen derecha del río Guadaiza, en el término municipal de Marbella (Málaga), excepto los vértices 33 a 43. Ha sido parte en autos, la Administración del Estado demandada, representada y defendida por el Abogado del Estado.

## 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 se anule el deslinde aprobado por la OM de 13 de julio de 2009, declarando que los terrenos que discurren entre los vértices M 30 y M 32 se corresponden no a la Zona Marítimo Terrestre sino y en todo caso al dominio público marítimo terrestre e imponiendo a la Administración la obligación de rectificar en ese caso el trazado de las servidumbres de tránsito y protección en tales vértices, con expresa imposición de costas a la Administración demandada.

**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 resolución impugnada.

**TERCERO.-** Recibido el recurso a prueba, practicada la admitida y evacuado el trámite de conclusiones, mediante providencia de fecha 22 de julio de 2014 se acordó oír a las partes, a la vista de la sentencia de fecha 7 de marzo de 2014 dictada en el Rec. 815/2010 , en relación con la misma Orden de deslinde aquí impugnada, sobre la posible caducidad del expediente de deslinde. Presentadas alegaciones por la parte actora y la Abogacía del Estado, se señaló para votación y fallo el día 16 de septiembre de 2014.

La cuantía del procedimiento se ha fijado como indeterminada.

Ha sido Ponente la Magistrada Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. **LOURDES SANZ CALVO** .

## FUNDAMENTOS DE DERECHO



**PRIMERO.-** Se impugna en el presente recurso contencioso-administrativo la resolución de 3 de agosto de 2010 de la Secretaria General Técnica del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, dictada por delegación de la Ministra, que confirma en reposición la Orden Ministerial de 15 de julio de 2009, por la que se aprueba el deslinde de dominio público-marítimo terrestre en el tramo de costa de unos 3.320 metros de longitud, comprendido desde el límite con el T.M de Estepona (Río Guadalmina) hasta la margen derecha del río Guadaiza, en el término municipal de Marbella (Málaga), excepto los vértices 33 a 43.

Alega la actora, que sus representados son propietarios de un apartamento en el EDIFICIO000 , situado en la planta NUM000 del mismo al que corresponde además una parcela de terreno consistente en jardín privado de 262 m2 y linda con la comunidad de propietarios en la que se enclava, la cual a su vez linda con la ZMT, lindando la zona de jardín privado titularidad de los actores, con los vértices M-30 a M-32.

Se invocan tanto defectos formales como de forma. En cuanto a los primeros se esgrime que el acto de apeo fue practicado en día inhábil, lo que constituye un defecto de tramitación que da lugar a la anulabilidad del expediente de deslinde.

En cuanto al fondo, se aduce que el terreno objeto de deslinde aquí impugnado fue objeto de deslinde por OM de 27 de abril de 1935 y que sobre la base de dicho deslinde se realiza el actual sin que la modificación de las características del terreno haya sido tenidas en cuenta por los redactores del proyecto de deslinde. Especifica que en el año 1982 y al amparo de la licencia de construcción se ejecutó la construcción del EDIFICIO000 y el jardín del conjunto, y que la resolución impugnada no distingue entre la delimitación del dominio público marítimo terrestre y la zona marítimo terrestre cuando ambas líneas deben separarse pues al haber perdido los terrenos sus características naturales no son ZMT y debe delimitarse de forma separada la línea de ribera de mar.

**SEGUNDO.-** Abordaremos en primer lugar, la caducidad del procedimiento de deslinde suscitada por la Sala a la vista de la sentencia de fecha 7 de marzo de 2014 dictada en el Rec. 815/2010 , en relación con la misma Orden de deslinde aquí impugnada. La parte actora alegó al respecto que no constando la firmeza de la citada sentencia se dicte sentencia estimatoria respecto a los pedimentos del suplico de la demanda y no obstante lo anterior, interesa se tengan por reproducidos los fundamentos de la citada sentencia en tanto acreditativos del precedente actuar de la Administración a los efectos de la imposición de costas. El Abogado del Estado por su parte, esgrimió la aplicación de un precedente diferente consistente en la sentencia de 3 de febrero de 2012 recaída en el Rec. 300/2010 .

Dado que nos encontramos con un deslinde incoado por providencia de fecha 20 de julio de 2005 con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 53/2002, que tuvo lugar el 1 de enero de 2003, que introduce un nuevo párrafo en el apartado 1 del artículo 12 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas a cuyo tenor " *El plazo para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde será de veinticuatro meses* ", dicho plazo será el aquí aplicable, sin que se suscite discrepancia sobre el particular.

Transcurso de dicho plazo que, en deslindes incoados de oficio, se 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-

Plazo de caducidad que se computa, al amparo de lo dispuesto en el art. 42.3.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre , desde la fecha del acuerdo de incoación, y hasta la fecha de notificación de la resolución administrativa que pone término al expediente.

Ahora bien, como señalamos en la ya citada sentencia de 7 de marzo de 2014 (Rec. 815/2010 ) cuya firmeza ha sido declarada por decreto de la Secretaria Judicial de 7 de mayo de 2014, debemos tomar en consideración que el plazo previsto en el art. 12 de la Ley de Costas fue ampliado por otros de 25 de mayo de 2007 y de 28 de agosto de 2008 mediante resoluciones de la Dirección General de Costas. En cuanto a la falta de justificación de la ampliación del plazo para resolver el expediente de deslinde, tenemos que aludir a lo declarado por la jurisprudencia al respecto en recientes pronunciamientos ( SSTS de 20 de septiembre 2012, Rec. 5.959/2010 ; 29 de noviembre de 2012, Rec. 4.512/2011 ; 4 de diciembre de 2012, Rec. 5.215/2011 ; 30 de enero 2013, Rec. 5.307/2011 y 19 de marzo 2013, Recursos 5.307/2011 y 5.942/2010 )

Así, por ejemplo, la STS de 30 de enero de 2013, Rec. 6.753/2009 señala en cuanto a la interpretación del art. 42.6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre , que: <<*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>>.

**TERCERO.-** La aplicación de la Jurisprudencia que se acaba de exponer al presente supuesto, como ya argumentamos en la tan citada sentencia de 7 de marzo de 2014 dictada en el Rec. 815/2010 cuyas consideraciones se reproducen a continuación, nos lleva a estimar la excepción de caducidad del procedimiento de deslinde al no haberse cumplido, en las ampliaciones del plazo acordado a tenor del art. 42.6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, los requisitos y exigencias previstos en dicho precepto, como se razonará a continuación.

" En el caso que nos ocupa, como hemos dicho, se produjeron dos ampliaciones del plazo originario de doce meses cada una. La primera con fecha 25 de mayo de 2007, en la que la fundamentación del art. 42.6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es la siguiente:"2) No es posible habilitar medios personales para la Demarcación de Costas de Andalucía Mediterráneo.

3) Teniendo en cuenta la gran complejidad del tramo de deslinde y el gran número de afectados, procede la aplicación de lo previsto en el artículo 42.6 ampliando el plazo de resolución y notificación".

La segunda ampliación se produce por la resolución de 28 de agosto de 2008, es decir, cuando ya había caducado el plazo ampliado de la tramitación del expediente, en la que se dice en cuanto a la ampliación: "2) No es posible habilitar medios personales para la Demarcación de Costas de Andalucía Mediterráneo.

3) La habilitación, en la Demarcación de Costas en Málaga, 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 está tramitando simultáneamente la Demarcación (unos 30), de concesiones, autorizaciones, etc. Y el gran número de afectados por el presente expediente (unos 120) y las alegaciones presentadas, que deben estudiarse adecuadamente, hacen necesaria la ampliación del plazo solicitada".

Así las cosas, no consta, y ni siquiera se hace la más mínima referencia a ello en las citadas resoluciones, que se hayan tratado de habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo del expediente de deslinde, máxime cuando se dice que se están tramitando simultáneamente unos 30 deslindes, ni tampoco que, con carácter previo a acordar las ampliaciones, se hayan agotado los medios a disposición posibles. Por otro lado, si bien el incumplimiento del plazo máximo para resolver resultante del art. 12 de la Ley de Costas, 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 afectadas, pues se alude de manera genérica en las segunda ampliación a unos 120.



*Por último, y si bien dicha posibilidad ampliatoria excepcional del plazo máximo de resolución y notificación, del art. 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 las dos ampliaciones del plazo efectuadas la necesaria justificación o explicación de las referidas circunstancias, ausencia de motivación que asimismo contraviene el citado art. 42.6 de la Ley 30/1992".*

En definitiva, y siguiendo el criterio seguido en la citada sentencia firme, al ser improcedentes las ampliaciones 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 la Demarcación de Costas de Andalucía Mediterráneo de fecha 29 de julio de 2005, el mismo se aprobó por la Orden Ministerial de 15 de julio de 2009, notificada a la parte actora el 27 de julio de 2009..

**CUARTO.-** A tenor del art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción en su redacción originaria, aplicable a la sazón, no cabe apreciar temeridad ni mala fe en las partes a los efectos de una expresa imposición de las costas procesales.

**VISTOS** los artículos citados, y demás de general y pertinente aplicación.

## FALLAMOS

ESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por D. Juan Manuel y D<sup>a</sup> Gregoria , representados por el Procurador Sr. Briones Mendez contra la resolución de 3 de agosto de 2010 de la Secretaria General Técnica del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, dictada por delegación de la Ministra, que confirma en reposición la Orden Ministerial de 15 de julio de 2009, por la que se aprueba el deslinde de dominio público- marítimo terrestre en el tramo de costa de unos 3.320 metros de longitud, comprendido desde el límite con el T.M de Estepona (Río Guadalmina) hasta la margen derecha del río Guadaiza, en el término municipal de Marbella (Málaga), excepto los vértices 33 a 43, declarando la nulidad de las citadas resoluciones por su disconformidad a Derecho; sin efectuar imposición de costas.

Hágase saber a las partes que contra esta Sentencia cabe interponer recurso de casación dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación de la misma, a preparar ante esta Sala.

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