



Roj: **STS 6981/2012 - ECLI:ES:TS:2012:6981**

Id Cendoj: **28079130052012100680**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **20/09/2012**

Nº de Recurso: **5959/2010**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 3617/2010,**  
**STS 6981/2012**

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veinte de Septiembre de dos mil doce.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación **5959/2010** interpuesto por el **AYUNTAMIENTO DE AYAMONTE (HUELVA)**, representado por la Procuradora D<sup>a</sup>. María del Carmen Pérez Saavedra y asistido de Letrado; siendo parte recurrida la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**, representada y defendida por el Abogado del Estado; promovido contra la sentencia dictada en fecha de 15 de julio de 2010 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el Recurso Contencioso-administrativo 443/2009, sobre deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 3.305 metros de longitud, correspondientes al tramo noroeste de la Isla Canela, entre el puente de acceso a dicha Isla desde Ayamonte, hasta un punto situado en el cruce del vial de acceso a la playa sobre las marismas de San Bruno, en Isla Canela, termino municipal de Ayamonte.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** .- Ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional se ha seguido el Recurso Contencioso-administrativo 443/2009, promovido por **AYUNTAMIENTO DE AYAMONTE** y en el que ha sido parte demandada la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**, contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de fecha 7 de mayo de 2009 por la que se aprueba, en los términos que en la misma se indican, el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 3.305 metros de longitud, correspondientes al tramo noroeste de la Isla Canela, entre el puente de acceso a dicha Isla desde Ayamonte, hasta un punto situado en el cruce del vial de acceso a la playa sobre las marismas de San Bruno, en Isla Canela, termino municipal de Ayamonte.

**SEGUNDO** .- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 15 de julio de 2010, cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

*"FALLAMOS: PRIMERO.- DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el EXCELENTÍSIMO AYUNTAMIENTO AYAMONTE (HUELVA), representado por la Procuradora doña María del Carmen Pérez Saavedra, contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de fecha 7 de mayo de 2009, por ser la misma conforme a derecho.*

*SEGUNDO.- No ha lugar a hacer un especial pronunciamiento sobre las costas procesales".*

**TERCERO** .- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación del **AYUNTAMIENTO DE AYAMONTE** se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de 29 de septiembre de 2010 al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.



**CUARTO** .- Emplazadas las partes, la parte recurrente compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 10 de noviembre de 2010 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó se dictara sentencia por la que declare la estimación del presente recurso, casando la referida sentencia y dejando sin efecto por nula la Orden Ministerial recurrida.

**QUINTO** .- El recurso de casación fue admitido por providencia de 26 de abril de 2011, ordenándose también, por diligencia de ordenación de la Secretaría de esta Sala de 17 de mayo de 2011, entregar copia del escrito de interposición del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que hizo el Abogado del Estado en escrito presentado el 8 de julio de 2011, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó a la Sala que se dictara sentencia por la que se inadmitiera el recurso o, en su defecto, declarase no haber lugar al mismo con imposición de las costas a los recurrentes.

**SEXTO** .- Por providencia de 13 de septiembre de 2012 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 18 de septiembre de 2012, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

**SÉPTIMO** .- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Se impugna en el presente Recurso de Casación **5959/2010** la sentencia que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional dictó en fecha de 15 de julio de 2010, en su Recurso Contencioso-administrativo 443/2009, que desestimó el formulado por el **AYUNTAMIENTO DE AYAMONTE** contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de 7 de mayo de 2009 por la que se aprueba, en los términos que en la misma se indican, el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 3.305 metros de longitud, correspondientes al tramo noroeste de la Isla Canela, entre el puente de acceso a dicha Isla desde Ayamonte, hasta un punto situado en el cruce del vial de acceso a la playa sobre las marismas de San Bruno, en Isla Canela, termino municipal de Ayamonte (Huelva).

**SEGUNDO** .- Como decimos, la Sala de instancia desestimó el recurso y se fundamentó para ello, en síntesis, en la siguiente argumentación:

a) En relación con el objeto del recurso y las alegaciones de las partes se indica: "**PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso contencioso-administrativo la Orden del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de fecha 7 de mayo de 2009, que aprobó el deslinde de los bienes de dominio público marítimo terrestre del tramo de costa de unos 3.305 m de longitud, correspondiente al extremo noroeste de la Isla Canela, entre el puente de acceso a dicha isla desde Ayamonte, hasta un punto situado en el cruce del vial de acceso a la playa sobre las marismas de San Bruno, en Isla Canela, término municipal de Ayamonte, según se define en los planos fechados en abril de 2008, excepto el plano 6 bis fechado en abril de 2009.**

*Dado los términos en que se ha planteado el presente recurso, procede destacar de la Orden impugnada los siguientes extremos: -en la Consideración 1ª) se señala que no se ha producido la caducidad del expediente de deslinde toda vez que mediante resoluciones de 18 de abril de 2007 y 11 de abril de 2008, debidamente notificadas a los interesados, se amplió el plazo total para la resolución del expediente de deslinde en 24 meses, que concluía el día 12 de mayo de 2009. En todo caso, se añade en la resolución, sería de aplicación el artículo 92.4 de la Ley 30/92 toda vez el acto de deslinde afecta al interés general, -en la Consideración 3ª) se recoge que la servidumbre de protección, en el tramo de costa objeto de deslinde, se establece a 20 m entre los vértices 1 a 32, entre 20 y 100 m aproximadamente entre los vértices 58 a 62, ajustándose a la delimitación de la parcela A-11.2, y de 100 m en el resto del tramo.*

*SEGUNDO.- En la demanda, tras hacer un resumen del expediente administrativo y de las distintas actuaciones llevadas a cabo por la Administración, se invocan como fundamentos de la pretensión actora los siguientes motivos:*

*1º) La caducidad del procedimiento de deslinde conforme al artículo 12.1 de la Ley de Costas, en la redacción dada por la Ley 53/2002, que establece que transcurrido el plazo máximo de 24 meses para resolver el expediente de deslinde deberá declararse, en todo caso, la caducidad. La resoluciones de 18 de abril de 2007 y 11 de abril de 2008 es una burda maniobra de la Administración para ampliar unilateralmente la resolución del expediente administrativo y no aplicar el artículo 12.1 de la Ley de Costas. Además, ambas resoluciones son meramente formales para cubrir el trámite sin motivación alguna, refiriéndose, ambas en iguales términos, exclusivamente*



a la "complejidad del expediente" sin otra motivación, como exigiría la eventual aplicación de la 42.6 de la Ley 30/92, y tampoco respecto a que se hayan agotado "todos los medios a disposición posibles". Afirma la parte demandante que, aún admitiendo a efectos dialécticos la legalidad de las ampliaciones del plazo, la notificación al Ayuntamiento recurrente tuvo lugar el 13 de mayo de 2009, es decir una vez transcurridos los 48 meses.

2º) Ilegalidad de la ampliación de la zona de servidumbre de protección de 20 a 100 m de ancho entre los hitos A-32 al 66, a excepción del tramo que comprende la parcela A-11/2- hitos 58 a 62, en que se mantienen los 20 m. Se justifica tal afirmación en la existencia de un Plan Parcial aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas, Plan que sirve de base para la aplicación de una anchura de la zona de servidumbre de protección de 20 m, conforme a la Disposición Transitoria Tercera 2. b ) y 3 de la Ley de Costas . El hecho de que la ejecución del Plan no se haya llevado a cabo en el plazo previsto ha sido por causas no imputables a la promotora Isla Canela, S.A., sino al Ayuntamiento recurrente que así lo ha reconocido expresamente por escrito, con el apoyo de un exhaustivo informe de los servicios municipales. En tal sentido, la Delegación Provincial de Huelva de la Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía, con fecha 27 de junio de 2008 remitió un informe a Costas indicando que en la Isla Canela procede el establecimiento de una servidumbre de protección de 20 m de ancho y que no procede la revisión de su planeamiento.

El Abogado del Estado se opone a la demanda por las siguientes razones:

- El deslinde ha sido incoado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 53/2002, resultando de aplicación el plazo de 24 meses establecido en el artículo 12.1 de la Ley de Costas . No obstante el artículo 42.6 de la Ley 30/92 permite la ampliación del plazo de resolución y notificación, sin que tal ampliación se limite a una sola vez. Los acuerdos de ampliación expresaban claramente los motivos de las mismas por el gran número de afectados y el estado de la tramitación.

- La delimitación de la anchura de servidumbre está fundamentada ya que el planeamiento urbanístico vigente en el término municipal de Ayamonte era el Plan Parcial de Ordenación Urbana del Centro de Interés Turístico Nacional de la Isla Canela, aprobado definitivamente en 1982, que contemplaba un plazo de ejecución de 15 años, es decir, debía concluir en 1997. Sin embargo no se ha llevado a efecto la ejecución del plan parcial en el plazo previsto, excepto entre los vértices 1 a 32 y 58 a 62. El hecho de que la propia Administración recurrente se autoinculpe de la falta de ejecución de los planes parciales, sin aportación de pruebas que así lo demuestran, no puede dar lugar, por sí mismo, a la no aplicación de lo establecido en la Disposición Transitoria de la Ley de Costas".

b) Respecto de la caducidad del procedimiento se señala: "TERCERO.- Toda vez que se invoca la caducidad del expediente administrativo tramitado, procede resolver en primer lugar tal motivo de impugnación, pues de prosperar haría innecesario el estudio del resto de los motivos invocados.

Para resolver tal cuestión procede resaltar los siguientes antecedentes: -con fecha 12 de mayo de 2005 se acordó la incoación del expediente de deslinde, publicándose en el Boletín Oficial de la Provincia, el tablón de anuncios del Servicio Periférico de Costas y en uno de los diarios de mayor circulación de la zona; -con fecha 18 de abril de 2007 la Dirección General de Costas acordó ampliar en 12 meses el plazo de resolución y notificación del expediente de deslinde, en base a "No es posible habilitar medios personales para el servicio Provincial de Costas en Huelva. Teniendo en cuenta la gran complejidad del tramo de deslinde y el gran número de afectados, procede la ampliación de lo previsto en el artículo 42.6 ampliando el plazo de resolución y notificación"; -con fecha 11 de abril de 2008 la Dirección General de Costas acordó una nueva ampliación de 12 meses del plazo de resolución y notificación del expediente de deslinde, en base a "No es posible habilitar medios personales para el servicio Provincial de Costas en Huelva. Teniendo en cuenta la gran complejidad del tramo de deslinde y el gran número de afectados, procede la ampliación de lo previsto en el artículo 42.6 ampliando el plazo de resolución y notificación"; -con fecha 12 de mayo de 2009 se notificó al Ayuntamiento recurrente la resolución de 7 de mayo del citado año (según consta en la cartulina de correos obrante en la carpeta verde nº 8 del expediente administrativo).

CUARTO.- Pues bien, con arreglo a lo preceptuado en el Art.12.1 de la Ley de Costas (en la redacción dada por el artículo 120 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre ) "el plazo para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde será de 24 meses" lo cual no implica que tal plazo no pueda ser objeto de ampliación si se dan los requisitos establecidos en el artículo 42.6 de la Ley 30/92 , entre ellos, que la ampliación no exceda el plazo establecido para la tramitación del deslinde.

El artículo citado pauta: "6. 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."

La Ley prevé, en consecuencia que ante la acumulación de un número excesivo de asuntos a resolver se habiliten los medios personales y materiales necesarios para resolver en plazo dichos asuntos. Y que, excepcionalmente, "agotados todos los medios a disposición posibles", puede acordarse la ampliación del plazo.

Así, en primer lugar, como se deduce del precepto transcrito, el órgano administrativo ha de agotar todos los medios a su alcance antes de decretar la ampliación del plazo máximo de duración del procedimiento. En los dos acuerdos de ampliación se hace referencia a que no es posible habilitar medios personales. Siendo cierto que el órgano administrativo ha de agotar todos los medios a su alcance antes de decretar la ampliación del plazo máximo de duración del procedimiento, nada hay que demuestre que fuese posible lo contrario, es decir, habilitar más medios personales. La recurrente no llega a identificar qué otros medios preferentes hubiera debido emplear la Administración, dentro de la medida de sus posibilidades y recursos humanos, antes de acudir al mecanismo ampliatorio del plazo.

En segundo lugar es posible la ampliación del plazo. En el caso de autos la motivación para la aplicación de la ampliación del plazo en las dos ocasiones se concreta, en ambos casos, el gran número de afectados y el estado de la tramitación del expediente, extremos que pueden comprobarse en el propio expediente administrativo. 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 las notificaciones realizadas.

Por otra parte, del examen del expediente administrativo se deduce el estado de tramitación y no resulta del mismo se haya paralizado sino que hasta abril de 2007 no terminaron los trabajos que componen el proyecto de deslinde, la memoria y los nueve anexos que se unen a la misma así como los planos. Respecto a la segunda ampliación, en la carpeta nº 1 de la Dirección General Costas se incluye una solicitud del Jefe del Servicio Provincial de Costas, de fecha 7 de abril de 2008, a la Dirección General para que se ampliase en un año el plazo máximo de resolución y notificación toda vez que consideraba que el planeamiento urbanístico vigente permitía, en determinados tramos, la ampliación de la anchura de servidumbre de protección a 100 m, extremo que generaría controversias con los interesados en el expediente y necesidad de nueva audiencia a los mismos, como así ocurrió.

En interpretación del artículo 42.6 de la Ley 30/92, la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 19 de septiembre de 2009 señala "esta Sala ya se ha pronunciado en casos análogos y ha interpretado esta previsión legal en el sentido de que basta una justificación clara y real de la dificultad para resolver en el plazo ordinario para que sea admisible la ampliación del mismo. Esto es, que la solución de la ampliación del plazo no puede concebirse como una posibilidad extrema en supuestos absolutamente excepcionales, sino como una posibilidad admisible cuando la Administración no encuentre otra forma razonable para el cumplimiento del plazo y lo justifique adecuadamente ( Sentencias de 10 de julio de 2.008 -RC 7.144/2.005 - y 4 de marzo de 2.009 -RC 3.943/2.006 -)".

Es decir, el acuerdo de ampliación de plazo no requiere la concurrencia de supuestos absolutamente excepcionales sino una justificación clara y real de la dificultad de resolver en el plazo ordinario, justificación que la Administración ha aportado pues la motivación de su decisión resulta no sólo del acuerdo de ampliación si no de los informes y actuaciones unidas al expediente.

Por último, como ya hemos indicado, la notificación al Ayuntamiento recurrente de la Orden impugnada se produjo el 12 de mayo de 2009, como consta en la cartulina de correos obrante en la carpeta verde número 8 del expediente administrativo, por tanto, dentro de plazo.

En consecuencia, procede desestimar este motivo de impugnación pues la ampliación del plazo está justificada".

c) En cuanto a la servidumbre de protección se indica: "QUINTO.- La cuestión que se somete a la consideración de esta Sala exige partir de la regulación que sobre la servidumbre protección establece la vigente Ley de Costas, en cuyo artículo 23 se pauta "La servidumbre de protección recaerá sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar", precepto que hay que poner en relación con el derecho transitorio recogido en la citada Ley.

Las Disposiciones Transitorias de la vigente Ley regulan dos supuestos. Uno respecto a los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la ley para los que la Disposición Transitoria Tercera en su apartado 3 establece que "... estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros", concretándose en la Disposición Transitoria Novena del Reglamento apartado 3 "A los efectos de la aplicación del apartado 1 anterior, sólo se considerará como suelo urbano el que tenga expresamente establecida esta clasificación en los instrumentos de ordenación vigentes en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas , salvo que se trate de áreas urbanas en las que la



*edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter".*

*El segundo supuesto se refiere a los terrenos que a la entrada en vigor de la Ley de Costas estén clasificados como suelo urbanizable programado o apto para la urbanización, en ellos se mantendrá el aprovechamiento urbanístico que tengan atribuido, aplicándose, las reglas que establece Disposición Transitoria Tercera 2 de la Ley de Costas : "a) Si no cuenta con Plan parcial aprobado definitivamente, dicho Plan deberá respetar íntegramente y en los términos del apartado anterior las disposiciones de esta Ley, siempre que no se dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística." La segunda regla se recoge en el apartado 2 b) de la citada Disposición que establece "los Planes parciales aprobados definitivamente con posterioridad al 1 enero 1988 y antes de la entrada en vigor de esta ley, que resulten contrarios a lo previsto en ella, deberán ser revisados para adaptarlos a sus disposiciones, siempre que no se dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística. La misma regla se aplicará a los Planes parciales cuya ejecución no se hubiera llevado a efecto en el plazo previsto por causas no imputables a la Administración, cualquiera que sea la fecha de su aprobación definitiva".*

*Por su parte el Reglamento de ejecución de la Ley reitera las mismas reglas en la Transitoria Octava apartado 1, b)".*

*d) Y más adelante se hacen las siguientes consideraciones que llevan a la desestimación del recurso: "SEXTO.- Para determinar la aplicación de las normas anteriormente descritas al caso de autos, se requiere previamente concretar los instrumentos de ordenación y planificación del territorio con incidencia en el presente caso. Así hay que destacar:*

*- El planeamiento urbanístico vigente en la zona de Isla Canela a la entrada en vigor de la Ley de Costas era el Plan de Ordenación del Centro Interés Turístico Nacional Isla Canela, aprobado por el Consejo de Ministros mediante Real Decreto 2875/1982, cuyo plan de etapas preveía una duración de 15 años.*

*- Normas Subsidiarias de término municipal Ayamonte, aprobadas el 1 de junio de 1993, con posterioridad a la entrada en vigor de la vigente Ley de Costas, que clasificaban la zona, entre los vértices 1 a 32 como suelo urbano, y el tramo entre los vértices 32 a 66 como suelo apto para urbanizar, contemplando una anchura de la zona de servidumbre de protección para toda la isla de 20 m.*

*De lo anterior resulta evidente que a la entrada en vigor de la vigente Ley de Costas el instrumento de planificación del territorio objeto de este recurso era el Plan de Ordenación del Centro Interés Turístico Nacional Isla Canela que preveía un plazo de ejecución de 15 años, ejecución que no se ha llevado a cabo como admite la parte recurrente. La aplicación de las Disposiciones Transitorias de la Ley y Reglamento de Costas a los hechos debatidos, impone que el Plan que afecta a los terrenos del pleito sólo puede ser revisado por la Administración para adaptarlo a las disposiciones de la Ley de Costas (servidumbre de protección de 100 metros), cuando concurren las siguientes circunstancias:*

- 1. Que de acuerdo con la legislación urbanística, no proceda la indemnización ( artículo 41.1 de la Ley 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoración ).*
- 2. Que la inejecución en el plazo previsto de dicho Plan Parcial, se deba a causas ajenas a la Administración.*
- 3. Siendo indiferente, a tales efectos, la fecha de aprobación definitiva de dicho Plan Parcial (vigente o no la Ley de Costas). Lo cual aparece reforzado en la Disposición Transitoria Octava 4 del Reglamento de Costas , cuando indica que: La revisión de los planes parciales, cuya ejecución no se lleve a efecto por causas no imputables a la Administración, se referirá tanto a los aprobados definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas, como a los que lo sean posteriormente.*

*Como ya hemos indicado, no discute la parte recurrente que el plazo de ejecución del plan era de 15 años ni que el mismo no está ejecutado, si bien mantiene que el incumplimiento de tal plazo es imputable a la Administración, en concreto al Ayuntamiento recurrente, haciendo, asimismo, hincapié en la existencia de una serie de informes que corroboran que tal incumplimiento es imputable a la Administración recurrente.*

*Esta Sala y Sección ha conocido idéntica problemática a la aquí planteada en el recurso 119/2008, en el que recayó sentencia desestimatoria en fecha 4 de marzo de 2010 , interpuesto por Isla Canela SA, contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 20 de junio de 2007, aprobatoria del deslinde de bienes de dominio público marítimo terrestre de un tramo de costa de unos 1212 metros de longitud, correspondiente a la margen izquierda del estero de Canela, entre la desembocadura del estero de la Plata y el puente de acceso a Isla Canela desde Ayamonte, TM de Ayamonte (Huelva). Concretamente, la entidad actora impugnaba fundamentalmente la anchura de la servidumbre de protección de 100 metros, basándose en la existencia del Plan de Ordenación Urbana del Centro Interés Turístico Nacional Isla Canela que si no había sido ejecutado, consideraba la recurrente*



que era por causas imputables a la Administración al no poner a su disposición la totalidad de los terrenos para su urbanización.

Pues bien, como ya dijimos en nuestra sentencia de 4 de marzo de 2010, esta Sala considera, al igual que la Administración demandada, que el Plan Parcial aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas no fue ejecutado dentro del plazo previsto para ello, sin que se haya probado, a pesar de lo argumentado en la demanda, que el incumplimiento de dicho plazo de ejecución previsto en 15 años, fuera imputable al Ayuntamiento actor. El promotor del Plan, según consta en la orden impugnada, y no ha sido contradicho con prueba alguna en contrario, se ha mantenido durante tan largo período de tiempo en la más absoluta inactividad, sin que se haya acreditado que hubiese solicitado al Ayuntamiento la posible ocupación de los terrenos o haya interpuesto los correspondientes recursos en defensa de sus intereses. Tal falta de actividad no es imputable a Administración alguna sino al promotor del plan, verdadero beneficiario del mismo.

Falta de prueba que también concierne al Ayuntamiento recurrente respecto a las causas de los retrasos que alega pero no prueba y al incumplimiento de lo establecido en el tiempo aprobado para la subasta de los bienes.

En todo caso, y ello también resulta fundamental, no sólo se incumplido el plazo de ejecución del Plan aprobado en 1982 sino que incluso en la revisión del citado plan, aprobado el 1 de junio de 1993, se clasificó el tramo comprendido entre los vértices 1 a 32 como suelo urbano, y el tramo entre los vértices 32 a 66 como suelo apto para urbanizar. En atención a la propuesta alternativa planteada por los interesados en el trámite de audiencia, la resolución impugnada fijó una servidumbre de protección de un ancho de 20 m entre los vértices 1 a 32, y de entre 20 y 100 m entre los vértices 58 a 62 (para no afectar a la parcela A- 11.2 actualmente en proceso de urbanización) y de 100 m en el resto del tramo.

Siendo así, la resolución impugnada ha respetado en la determinación de la servidumbre de protección la clasificación urbanística de los terrenos, realizada en 1993 con la revisión del plan de 1982. Frente a ello resta indicar que el planeamiento aprobado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas viene obligado a respetar el contenido de la misma de forma que los distintos oficios unidos al expediente y a este procedimiento no pueden afectar al cumplimiento de la citada Ley de Costas.

En consecuencia procede la desestimación del presente recurso".

**TERCERO** .- Contra esa sentencia ha interpuesto la representación del **AYUNTAMIENTO DE AYAMONTE** recurso de casación, en el cual esgrime dos motivos de impugnación; a saber:

1º.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate. En concreto, se considera que la sentencia de instancia infringe el artículo 12 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC), en relación con el artículo 42.6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA).

2º.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la misma LRJCA. En concreto, se considera que la sentencia de instancia infringe la Disposición Transitoria Tercera de la LC.

Antes de analizar estos motivos de impugnación, hemos de desestimar la pretensión de inadmisión del propio recurso de casación que ha formulado el Abogado del Estado, toda vez que:

- a) No todas las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento recurrente van encaminadas a la valoración de la prueba realizada en la instancia, sin perjuicio de lo que luego pueda decirse sobre esa valoración; y,
- b) No es improcedente que se reiteren argumentos jurídicos formulados en la instancia, teniendo en cuenta que fueron desestimados por la sentencia recurrida.

**CUARTO** .- En el primero de los motivos de impugnación se alega, en síntesis, que la sentencia de instancia vulnera el artículo 12.1 de la LC, en la redacción dada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, en relación con el artículo 42.6 LRJPA, al no haber declarado la caducidad del procedimiento de deslinde de que se trata, como consecuencia de haber transcurrido con exceso el plazo de "veinticuatro meses", previsto en el citado artículo 12.1, a contar desde el 12 de mayo de 2005 ---fecha en que se inició el procedimiento de deslinde---, hasta la notificación de la Orden de 7 de mayo de 2009 ---aprobatoria del mismo---, que se efectuó, según el Ayuntamiento recurrente, el 13 de mayo de 2009, y no el 12 ese mes y año, como se indica en dicha sentencia.

También se señala que es improcedente la ampliación del plazo para resolver, llevada a cabo en virtud de las resoluciones de 18 de abril de 2007 y de 11 de abril de 2008, vulnerándose, de esta forma, el citado artículo 42.6 de la Ley 30/1992, por cuanto, según se expresa, tal ampliación ---mediante las expresadas resoluciones--- se



ha realizado sin que mediara una motivación clara de las circunstancias concurrentes y sin haberse acreditado haber agotado la Administración todos los medios a su disposición posibles.

Este motivo ha de prosperar por las razones que se exponen a continuación.

Hemos de precisar, en primer lugar, que la Orden impugnada de 7 de mayo de 2009, aprobatoria del deslinde litigioso, no se notificó ---como por su representación se expresa--- al Ayuntamiento recurrente el 13 de mayo de 2009, sino **el 12 de mayo de 2009**, como se indica en la sentencia de instancia y así consta en el justificante del Servicio de Correos obrante en el expediente (carpeta nº 8 verde).

En consecuencia, en esa fecha de 12 de mayo de 2009 no habría transcurrido el plazo para notificar el procedimiento de deslinde de que se trata, iniciado el 12 de mayo de 2005, como se ha dicho, teniendo en cuenta que el plazo de "veinticuatro meses", previsto en el citado artículo 12.1 LC, en principio, habría sido ampliado en doce meses en virtud de la Resolución de la Dirección General de Costas, de fecha 18 de abril de 2007, y, en otros doce meses, en virtud de la posterior Resolución de la misma Dirección General de fecha 11 de abril de 2008.

A la vista del motivo planteado la cuestión que se nos suscita es la relativa a si deben considerarse improcedentes las dos expresadas ampliaciones del plazo para resolver el procedimiento de deslinde y notificar su resolución aprobatoria; improcedencia que ha de ser aceptada.

Como se señala en la sentencia de instancia, el plazo previsto en el artículo 12.1 de la LC, en la redacción dada por la Ley 53/2002, de "veinticuatro meses" para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde, puede ser objeto de ampliación si concurren los requisitos establecidos en el citado artículo 42.6 de la LRJPA. En concreto, este precepto dispone que:

*" 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".*

**QUINTO** .- Hemos de analizar, pues, el contenido de ambas resoluciones ampliatorias del plazo legalmente previsto para resolver y notificar los expedientes o procedimientos de deslinde del dominio público marítimo terrestre; resoluciones, ambas, sustancialmente iguales.

Comenzando por sus respectivos *Antecedentes de Hecho*, hemos de señalar:

a) En la Resolución de 18 de abril de 2007, y en sus *Antecedentes de Hecho*, se hace referencia a tres datos:

- "La gran complejidad del expediente de deslinde",

- "La gran cantidad de interesados (varias decenas)", y,

- "La complejidad técnica del mismo, siendo necesario reestudiar la línea propuesta en el proyecto de deslinde".

b) Por su parte, en la segunda ampliación, llevada a cabo por Resolución de 11 de abril de 2008, se señala: "El Servicio Periférico de Costas comunica que se va a proceder a ampliar la zona afectada por la servidumbre de protección, lo que supondrá la afección a determinadas fincas que antes no lo estaban, por lo que hay que abrir un nuevo período de audiencia a los nuevos interesados, solicitando una nueva ampliación, en doce meses, del plazo de resolución y notificación del expediente de deslinde".

Por lo que hace referencia, a continuación, a sus *Consideraciones Jurídicas*, las mismas han consistido:

1. En reproducir el artículo 42.6 de la LRJPA.

2. En señalar, en ambas, de forma idéntica, que "No es posible habilitar medios personales para el Servicio Periférico de Costas",

3. En añadir, en las dos resoluciones que analizamos, lo siguiente:



- a) En la primera: *"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"*. Y,
- b) En la segunda: *"Teniendo en cuenta el gran número de afectados por el expediente, y el estado de tramitación del mismo, procede la aplicación de lo previsto en el artículo 42.6, ampliando el plazo de resolución y notificación"*.

**SEXTO** .- Como sabemos, por la sentencia de instancia se considera que con el contenido de las expresadas resoluciones —en sus aspectos fácticos y jurídicos— se cumplen los requisitos que, a efectos de prórroga, se señalan en el citado y reproducido artículo 42.6 de la LRJPA .

En concreto, en la sentencia de instancia se señala que *" el acuerdo de ampliación de plazo no requiere la concurrencia de supuestos absolutamente excepcionales sino una justificación clara y real de la dificultad de resolver en el plazo ordinario, justificación que la Administración ha aportado pues la motivación de su decisión resulta no sólo del acuerdo de ampliación si no de los informes y actuaciones unidas al expediente."* Con ello, señalaba la Sala de instancia, no se vulnera —frente a lo que se alega por el Ayuntamiento recurrente— el citado artículo 42.6 de la LRJPA , citando a tal fin la STS de esta Sala de 20 de abril de 2011 (casación 6365/2006), que señaló que para poder autorizar la prórroga del plazo para resolver y notificar *"... basta una justificación clara y real de la dificultad para resolver en el plazo ordinario para que sea admisible la ampliación del mismo. Esto es, que la solución de la ampliación del plazo no puede concebirse como una posibilidad extrema en supuestos absolutamente excepcionales, sino como una posibilidad admisible cuando la Administración no encuentre otra forma razonable para el cumplimiento del plazo y lo justifique adecuadamente ( Sentencias de 10 de julio de 2.008 -RC 7.144/2.005 - y 4 de marzo de 2.009 -RC 3.943/2.006 -)".*

No podemos, sin embargo, considerar de aplicación la citada línea jurisprudencial al supuesto de autos, pues, en este caso, la ampliación del plazo para resolver —por dos veces— no está suficientemente justificada, como, con loable y voluntarista análisis de la circunstancias concurrentes, se señala en la sentencia de instancia en la sentencia que revisamos.

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 parte de la 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"*.

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"*.

**SEPTIMO** .- Es, pues, la aplicación de la anterior normativa la que nos conduce al acogimiento del motivo y a la estimación del recurso de casación.

Estimación que tendría un doble fundamento:

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 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 mas--- que *"no es posible habilitar medios personales para el Servicio Periférico de Costas en Huelva"*.

En relación con tal circunstancia, no es el recurrente, como señala la sentencia de instancia, la que tenía que *"identificar qué otros medios preferentes hubiera debido emplear la Administración, dentro de la medida de sus posibilidades y recursos humanos, antes de acudir al mecanismo ampliatorio del plazo"*.

En este sentido, se debe, una vez mas, recordar que la exigencia de motivación de los actos administrativos constituye una constante de nuestro ordenamiento jurídico y así lo proclama el artículo 54 de la LRJPA (antes, artículo 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 ), teniendo por finalidad la de que el interesado conozca los motivos que conducen a la resolución de la Administración, con el fin, en su caso, de poder rebatirlos en la forma procedimental regulada al efecto. Motivación que, a su vez, es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad enunciados por el apartado 3 del artículo 9 Constitución Española (CE ) y que también, desde otra perspectiva, puede considerarse como una exigencia constitucional impuesta no sólo por el artículo 24.2 CE, sino también por el artículo 103 (principio de legalidad en la actuación administrativa). Por su parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo Europeo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000 incluye dentro de su artículo 41, dedicado al "Derecho a una buena Administración", entre otros particulares, *"la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones"* . Tal precepto se integra hoy en el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Lisboa), de 13 de diciembre de 2007, ratificado por Instrumento de 26 de diciembre de 2008, que en su artículo 6 señala que *"La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados"*.

Por todo ello, al ser improcedente en este caso, como ha señalado el Ayuntamiento recurrente, la ampliación, dos veces, en 12 meses, del plazo de resolución y notificación del expediente de deslinde litigioso que se contiene en las Resoluciones de la Dirección General de Costas de 18 de abril de 2007 y 11 de abril de 2008,



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.

**OCTAVO** .- Al estimarse el recurso de casación por este motivo, procede, conforme a lo dispuesto en el artículo 95.2.d) DE LA LRJCA , estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto y anular la Orden impugnada de 7 de mayo de 2009 del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, aprobatoria del deslinde de que se trata, por caducidad del procedimiento en el que ha sido dictada, al haber transcurrido con exceso el plazo de "veinticuatro meses" previsto en el artículo 12.1 de la LC , en la redacción dada por esa Ley 53/2002, de 30 de diciembre, pues el procedimiento del deslinde fue incoado el 12 de mayo de 2005 por el Servicio Provincial de Costas de Huelva, y la Orden resolutoria del mismo no se dictó hasta el 7 de mayo de 2009, como antes se ha dicho, y ser esa caducidad la consecuencia que resulta del artículo 44.2 LRJPA por el incumplimiento por la Administración del plazo para resolver y efectuar la correspondiente notificación, al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio.

Todo ello hace innecesario el examen del otro motivo de impugnación invocado por la parte recurrente.

**NOVENO** .- La declaración de haber lugar al recurso de casación interpuesto es determinante de que no hagamos especial condena respecto de las costas procesales causadas, conforme a lo establecido en el artículo 139.2 de la LRJCA , sin que existan méritos para imponer las de la instancia a cualquiera de las partes litigantes, al no apreciarse mala fe ni temeridad en su actuación, según disponen concordantemente los artículos 95.3 y 139.1 de la misma Ley , este último en la redacción que estaba vigente cuando se interpuso el recurso contencioso-administrativo, aquí aplicable.

Por todo ello, en nombre de S. M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

## FALLAMOS

1º.- Que debemos declarar y declaramos haber lugar al Recurso de casación **5959/2010**, interpuesto por la representación del **AYUNTAMIENTO DE AYAMONTE (HUELVA)** contra la sentencia dictada el 15 de julio de 2010 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el Recurso Contencioso-administrativo 443/2009 , que, en consecuencia, queda anulada y sin efecto.

2º. - Que, con estimación del Recurso Contencioso-administrativo 443/2009 interpuesto por la representación del **AYUNTAMIENTO DE AYAMONTE** debemos anular y anulamos la Orden del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de 7 de mayo de 2009 por la que fue aprobado el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 3.305 metros de longitud, correspondientes al tramo noroeste de la Isla Canela, entre el puente de acceso a dicha Isla desde Ayamonte, hasta un punto situado en el cruce del vial de acceso a la playa sobre las marismas de San Bruno, en Isla Canela, termino municipal de Ayamonte.

3º. - No hacer expresa imposición de las costas causadas en la instancia y en casación.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgado, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN**.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. Rafael Fernandez Valverde, estando constituida en Audiencia Pública, de lo que certifico.