

Roj: **STS 4318/2015 - ECLI:ES:TS:2015:4318**Id Cendoj: **28079130052015100324**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **5**Fecha: **14/10/2015**Nº de Recurso: **2566/2014**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**Tipo de Resolución: **Sentencia**Resoluciones del caso: **SAN 2663/2014,**
STS 4318/2015

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a catorce de Octubre de dos mil quince.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación **2566/2014** interpuesto por la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**, representada y asistida por el Abogado del Estado; promovido contra la Sentencia dictada el 12 de junio de 2014 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el **Recurso Contencioso-Administrativo 205/2011**, sobre deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 47.806 metros de longitud, en la marina interior de Empuriabrava, en el término municipal de Castelló d'Empuries (Gerona), no habiendo comparecido parte recurrida.

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 205/2011** promovido por la "ASOCIACIÓN PRO EMPURIABRAVA (APROEM)", DON Sabino, DOÑA Benita, y por las entidades "**PUNTAS, S. A.**" y "**AQUICULTURA MEDITERRÁNEA, S. L.**", 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 23 de diciembre de 2010, por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 47.806 metros de longitud, en la marina interior de Empuriabrava, en el término municipal de Castelló d'Empuries (Girona), confirmada en reposición por las Órdenes de la misma procedencia de 28 de octubre de 2011, 12 de diciembre de 2012, 19 de diciembre de 2012, y 29 de mayo de 2012.

SEGUNDO .- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 12 de junio de 2014, cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

"Que estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Roberto Primitivo Granizo Palomeque, en nombre y representación de la "ASOCIACIÓN PRO EMPURIABRAVA (APROEM)", DON Sabino, DOÑA Benita, la sociedad mercantil "PUNTAS, S.A." y la sociedad mercantil "AQUICULTURA MEDITERRÁNEA, S. L.", contra la Orden de 23 de diciembre de 2010, por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos cuarenta y siete mil ochocientos seis (47.806) metros de longitud, en la Marina Interior de Empuriabrava, en el término municipal de Castelló d'Empuries (Girona), procede declarar la nulidad de la reseñada Orden de 23 de diciembre de 2010 por no ser conforme a derecho; sin hacer expresa imposición de las costas procesales".

TERCERO .- Notificada dicha sentencia a las partes, la representación procesal de la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO** presentó escrito preparando recurso de casación, que fue tenido por preparado en



Diligencia de Ordenación de la Sala de instancia de 30 de junio de 2014, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO.- Emplazadas las partes, el Abogado del Estado, en la representación procesal que ostenta de la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**, compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló, en fecha 10 de septiembre de 2014 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer el motivo de impugnación que consideró oportuno, solicitó se dictara sentencia que estime el recurso, casando y anulando la sentencia recurrida para en su lugar resolver desestimando el recurso interpuesto contra la Orden del Ministerio de **Medio Ambiente y Medio Rural y Marino** de fecha 23 de diciembre de 2010, por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 47.806 metros de longitud, en la marina interior de Empuriabrava, en el término municipal de Castelló d'Empuries (Girona), confirmada en reposición por las Órdenes de la misma procedencia de 28 de octubre de 2011, 12 de diciembre de 2012, 19 de diciembre de 2012, y 29 de mayo de 2012.

QUINTO .- Por Providencia de 13 de noviembre de 2014 se acordó la admisión a trámite del recurso de casación así como la remisión de las actuaciones a la Sección Quinta, de conformidad con las reglas de reparto, para su sustanciación.

SEXTO.- Por Providencia de 14 de septiembre de 2015 se señaló para votación y fallo el día 7 e octubre de 2015, 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,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Se impugna en este **Recurso de Casación 2566/2014** la sentencia que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional dictó el 12 de junio de 2014, en su **Recurso contencioso-administrativo 205/2011**, que estimó el formulado por la representación procesal de la "ASOCIACIÓN PRO EMPURIABRAVA (APROEM)", DON Sabino, DOÑA Benita, y por las entidades "**PUNTAS, S.A.**" y "**AQUÍCULTURA MEDITERRÁNEA, S.L.**", contra la Orden del Ministerio de **Medio Ambiente y Medio Rural y Marino** de fecha 23 de diciembre de 2010, por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 47.806 metros de longitud, en la marina interior de Empuriabrava, en el término municipal de Castelló d'Empuries (Girona), confirmada en reposición por las Órdenes de la misma procedencia de 28 de octubre de 2011, 12 de diciembre de 2012, 19 de diciembre de 2012, y 29 de mayo de 2012.

SEGUNDO .- Como decimos, la Sala de instancia, estimó, parcialmente, el recurso contencioso administrativo, con base, en síntesis, y en lo que aquí interesa, al apreciar la concurrencia de la caducidad del procedimiento de deslinde por las razones que expresa en los Fundamentos Jurídicos Segundo a Cuarto:

"Comenzaremos por analizar la posible existencia de la caducidad del expediente de deslinde aprobado por la Orden de 23 de diciembre de 2010, puesta de manifiesto por la Sala a las partes.

Debemos partir de que el expediente de deslinde se incoó el 1 de agosto de 2008 por el Servicio Provincial de Costas de Girona y la resolución por el que se aprobó es de 23 de diciembre de 2010 que se publicó en el B.O.E. de 24 de enero de 2011. No se cuestiona el plazo de caducidad aplicable de 24 meses, al tratarse de un deslinde incoado de oficio, tras la entrada en vigor de la Ley 53/2003 que da nueva redacción al artículo 12.1 de la Ley de Costas e introduce dicho plazo, sino su ampliación en 12 meses efectuada por la Orden Ministerial de 12 de mayo de 2010 al amparo del artículo 42.6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

*Así las cosas, como dijimos al respecto en la Sentencia de esta Sección de 16 de mayo de 2013 -recurso nº 207/2011-, recaída en el mismo deslinde que el que ahora nos ocupa: <<Dispone, en concreto, el citado artículo 42.6: "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.



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

Por tanto, se trata de dilucidar si resulta justificada o no, a la vista del contenido de dicho precepto y de las razones expuestas en la Orden Ministerial de 12 de mayo de 2010, la ampliación en 12 meses del plazo de resolución y c del expediente de deslinde.

TERCERO.- Para un adecuado examen de dicha cuestión, conviene reseñar como punto de partida, que si bien esta Sala ha declarado la conformidad a derecho de ampliaciones del plazo de tramitación del expediente de deslinde a tenor del referido artículo 42.6 de la LRJPA, en varias sentencias como las citadas por el Abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda, sin embargo el Tribunal Supremo, en recientes pronunciamientos (SSTS de 20 de septiembre 2012 (Rec. 5959/2010), 29 de noviembre de 2012 (Rec. 4512/2011), 4 de diciembre de 2012 (Rec. 5215/2011) 30 de enero 2013 (Rec. 5307/2011) y 19 de marzo 2013 (Rec. 5307/2011 y Rec. 5942/2010) ha casado dichas sentencias, con base en una interpretación más rigurosa de lo dispuesto en el referido artículo 42.6 de la Ley 30/1992.

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

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

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

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

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

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

1. "El número de solicitudes formuladas".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Como se ha adelantado, no es una adecuada motivación para la ampliación del plazo "la gran longitud del tramo deslindado" que se menciona en esa Resolución de 6 de marzo de 2006 para justificar la ampliación del plazo que en ella se establece, pues esa longitud ya se conocía --y también podía deducirse que los afectados eran numerosos, precisamente por esa longitud-- por el Servicio de Costas de Almería cuando se propuso mediante escrito de 30 de noviembre de 2003, según consta en el expediente remitido -vigente ya el plazo de "veinticuatro meses" establecido en el artículo 12.1 de la LC por la citada Ley 53/2002, de 30 de diciembre--, el deslinde de referencia en el tramo de que se trata y se autorizó por la Dirección General de Costas por Resolución 30 de octubre de 2003.

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

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

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

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

CUARTO.- La aplicación al caso de autos de la citada Jurisprudencia, nos lleva a estimar la caducidad del procedimiento de deslinde opuesta por la recurrente en su demanda, al no haberse cumplido, en la ampliación del plazo acordado a tenor del artículo 42.6 de la LRJPA, por la resolución de 12 de mayo de 2010, los requisitos y exigencias previstos en dicho precepto, por lo siguiente:

Si bien en la Consideración 2) de dicha resolución, se alude a que "la concurrencia de gran número de interesados (unos 3.000) en el expediente de deslinde objeto de esta resolución, así como el gran número de alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia (unas 4.000) hacen necesaria una ampliación del plazo de forma que se puedan estudiar adecuadamente tanto las alegaciones presentadas como los fundamentos que sustentan el deslinde", también se hace referencia en la citada Consideración en justificación de la ampliación a "el gran



número de expedientes de deslinde, concesiones, autorizaciones, etc. que está tramitando simultáneamente el Servicio de Costas".

Es decir, la propia resolución viene a reconocer que no sólo el número de alegaciones presentadas, sino que también el gran número de expedientes de deslinde (y otros) que se tramitan simultáneamente en el Servicio de Costas, incide en la tramitación del expediente, y hace necesaria la ampliación del plazo, pero dicha circunstancia a tenor de la jurisprudencia expuesta, no puede servir de cobertura a la ampliación acordada.

Además, según la citada STS de 30 de enero de 2013, la ampliación del plazo no puede justificarse en circunstancias que ya existían cuando se inició el procedimiento, pues en ese momento ya sabía la Administración que tenía un plazo impuesto por ley de "veinticuatro meses" para notificar la resolución del procedimiento. Y cuando se incoa el expediente de deslinde ya se conocía la longitud del tramo a deslindar (48.806 metros de longitud) y también podía deducirse que los afectados eran precisamente numerosos por esa longitud, y que el número de alegaciones estaría en consonancia con lo anterior.

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.

En este sentido interesa resaltar, que tal y como se recoge en los Antecedentes de la Orden de deslinde, el Servicio Provincial de Costas de Girona remite el 25 de junio de 2009 a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar Costas el expediente de deslinde para su resolución. Posteriormente se otorga un periodo de audiencia a los interesados remitiendo el Servicio de Costas a la Dirección General la documentación relativa a dicho trámite de audiencia, incorporando las alegaciones presentadas por los interesados y un informe fechado en enero de 2009 en el que propone la desestimación de las alegaciones presentadas a excepción de la de Park d'Or y otros interesados acompañando plano fechado en enero de 2010 para sustituir al del proyecto respecto a los vértices en cuestión. Es una vez el expediente en la citada Dirección General, cuando sin propuesta de la Demarcación sobre la ampliación del plazo, se dicta la citada resolución de 12 de mayo de 2010 ampliándolo y previo informe de la Abogacía del Estado se dicta la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 2010.

Además, en la citada resolución de 24 de julio de 2010 no se acredita que se hayan agotado todos los **medios** a disposición posibles que justifique la excepcionalidad de la ampliación del plazo, pues no basta a tenor de la doctrina jurisprudencial expuesta, la mera afirmación que se contiene en esa Resolución de que "la habilitación de **medios** personales adicionales resulta imposible si se tienen en cuenta las especializaciones jurídico-técnicas que se requieren para la realización de expedientes complejos de esta naturaleza".

En definitiva, al ser improcedente la ampliación del plazo de doce meses acordado en el expediente de deslinde ahora enjuiciado procede declarar la caducidad del mismo, pues incoado el procedimiento de deslinde mediante providencia de fecha 1 de agosto de 2008, había incurrido en caducidad cuando se dictó la Orden de deslinde en fecha 23 de diciembre de 2010, siendo esa caducidad la consecuencia que resulta del artículo 44.2 de la LRJPAC por el incumplimiento por la Administración del plazo de 24 meses para resolver y efectuar la correspondiente notificación, al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio>>. En el mismo sentido se pronuncian las Sentencias de esta Sala de 15 de octubre de 2013 -recurso nº. 156/2012 -, 20 de noviembre de 2013 -recurso nº. 269/2011 -, y 15 de abril de 2014 -recursos números 125/2012 y 195/2012 -.

Todo lo cual, conduce a la anulación de la Orden Ministerial de deslinde de 23 de diciembre de 2010, sin que resulte necesario entrar a conocer de las restantes impugnaciones atinentes a dicha resolución.

En consecuencia, procede estimar el recurso contencioso-administrativo."

TERCERO .- Contra esa sentencia ha interpuesto la Administración General del Estado recurso de casación, en el que esgrime un único motivo de impugnación al amparo de lo establecido en el artículo 88.1 d) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por infracción del artículo 12 de la Ley 22/1988, 28 julio, de Costas en relación con los artículos 42.6, 54 y 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el desarrollo del motivo el Abogado del Estado afirma que (i) la resolución recurrida habría desconocido que la justificación última de la resolución de ampliación del plazo máximo de duración del procedimiento de deslinde, al amparo de la previsión establecida en 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 habría sido la concurrencia de un gran número de interesados en el expediente, así como de alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia; que (ii) en contra de lo que sostiene la Sala de instancia no era posible prever, al tiempo de la incoación del procedimiento de deslinde, que las anteriores circunstancias iban a concurrir en la tramitación del concreto expediente de deslinde concernido ya que, según se afirma, el número de interesados



que harán alegaciones en expedientes sometidos a trámite de información pública es algo que depende de variables contingentes que no es posible predecir con antelación; que (iii) la propuesta razonada del instructor del expediente no constituye un requisito procedimental exigible, en todo caso, para la válida ampliación del plazo máximo de duración de los procedimientos administrativos previstos en 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, sino únicamente para la habilitación de **medios** personales y materiales adicionales; y que (iv) en contra de lo que sostiene la resolución recurrida, la imposibilidad de incrementar los **medios** personales y materiales destinados a la tramitación del expediente de deslinde habría resultado justificada por la referencia contenida en la resolución que acordó la prórroga del plazo máximo de duración del expediente de deslinde en razón de *"las especializaciones jurídico-técnicas que se requieren para la realización de expedientes complejos de esta naturaleza"*. Finalmente, alega también la Administración recurrente que, en todo caso, la Sala de instancia, al declarar la nulidad del procedimiento de aprobación del deslinde habría ignorado que la tramitación seguida para la aprobación del deslinde impugnado no habría originado efectiva indefensión a los recurrentes por lo que, de apreciarse la concurrencia de los vicios advertidos por la resolución recurrida, estos, a lo sumo, debieran haber sido considerados como determinantes de su mera anulabilidad.

CUARTO.- No debemos, sin embargo, proceder a examinar el citado motivo de impugnación, pues lo que habremos de acordar —por las razones que vamos a exponer— es la concurrencia de una pérdida sobrevinida de objeto del recurso de casación.

Ello es consecuencia de los efectos que proyecta sobre el caso examinado la firmeza de la Sentencia de esta Sala y Sección de 15 de abril de 2015 (**Recurso de casación 2258/2013**) que desestimó el recurso interpuesto contra la Sentencia dictada el 16 de mayo de 2013 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el **Recurso Contencioso-Administrativo 207/2011**, que declaró la nulidad de la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 2010, por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos cuarenta y siete mil ochocientos seis (47.806) metros de longitud, en la Marina interior de Empuriabrava, en el término municipal de Castelló d'Empúries (Gerona) por apreciar la caducidad del procedimiento seguido al efecto.

Así las cosas, carece de sentido que, por la vía de enjuiciar el contenido de la sentencia aquí impugnada en casación, entremos a pronunciarnos sobre la legalidad de un deslinde marítimo-terrestre que ya ha sido anulado por sentencia firme y que, por tanto, ha quedado expulsado del ordenamiento jurídico.

A tal efecto debe recordarse que, como hemos señalado en nuestras SSTs (dos) de 11 de junio de 2010 (Recursos de casación 1086/2006 y 1139/2006), las sentencias firmes, al margen de las exigencias de la cosa juzgada, cuando anulan una disposición general, tienen efectos generales (artículo 72.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa —LRJCA—), de manera que carece de interés abundar o insistir en una nulidad ya declarada; y, desde luego, resultaría nocivo para la seguridad jurídica contradecir o alterar lo ya declarado por sentencia firme.

En esa misma línea, la STS de esta Sala de 16 de noviembre de 2010 (Recurso de Casación 5707/08) deja reseña de una jurisprudencia reiterada —de la que son exponente, entre otras, las SSTs de esta Sala de 25 de noviembre de 2008 (Recurso de Casación 7405/2004), 29 de mayo de 2009 (Recurso de casación 151/2005), 11 de junio de 2010 (dos sentencias con esa fecha dictadas en Recursos de casación 1086/06 y 1139/06), 5 de julio de 2010 (Recurso de casación 3044/06), 21 de julio de 2010 (Recurso de casación 1615/06) y 14 de septiembre de 2010 (Recurso de casación 2188/06)— en la que se declara que la anulación de una disposición de carácter general por sentencia firme hace desaparecer el objeto de los procesos ulteriores promovidos contra la misma disposición, porque priva a la controversia de cualquier interés o utilidad real. Además, el respeto a los principios de seguridad jurídica e igualdad (artículos 9.3 y 14 de la Constitución) conduce a evitar el riesgo de que un nuevo fallo venga a contradecir una sentencia anterior ya firme, dictada sobre el mismo objeto y con la misma causa de pedir. En definitiva, se insiste, carece de interés abundar o insistir en una nulidad ya declarada; y, desde luego, como hemos expresado, resultaría nocivo para la seguridad jurídica contradecir o alterar lo ya declarado por sentencia firme.

En concreto, hemos señalado reiteradamente (SSTs de 19 de abril de 2012 —Recurso de casación 1370/2010— y de 31 de mayo de 2012 —Recurso de casación 5782/2012—, y las que en ellas se citan) que se produce la pérdida sobrevinida de objeto del recurso de casación cuando se impugna una disposición general, como lo son los instrumentos de planeamiento, que ya ha sido anulada por una sentencia anterior. Como se señala en esa STS de 31 de mayo de 2012 *"...carece de sentido que, aunque sea por la vía de enjuiciar el contenido de la sentencia aquí recurrida, nos pronunciemos sobre si es o no ajustada a derecho una norma urbanística - tal es la naturaleza de los planes de ordenación- que ya ha sido declarada nula por sentencia firme y que, por tanto, ha sido expulsada del ordenamiento jurídico. A tal efecto debe notarse que, según dispone el artículo 72.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, las sentencias firmes, cuando anulan una disposición general, tienen*



efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y los preceptos anulados, de manera que, o bien carece de interés abundar o insistir en una nulidad ya declarada, o bien resulta nocivo para la seguridad jurídica contradecir o alterar lo ya señalado por sentencia firme".

Sin ánimo de exhaustividad, cabe señalar que pronunciamientos similares pueden verse en SSTs de 17, 19, 20 y 22 de septiembre de 2003 (recursos de casación 4453, 6838 y 3790 de 2001, 5365 y 7468 de 2000), 7 y 13 de julio de 2004 (recursos de casación 858/2002 y 1978/2002), 6 de abril de 2005 (recursos de casación 3530/2002, 3243/2002, 791/2002, 1245/2002, 1257/2002, 1742/2002 y 1973/2002), 9 de septiembre de 2005 (recurso de casación 1255/2002), 31 de enero de 2006 (recurso de casación 8019/2002), de 7 de febrero de 2006 (recurso de casación 6390/2002) y de 17 de enero de 2011 (recurso de casación 4749/2006).

En este caso, debemos advertir, no obstante la anterior doctrina, que la citada Orden Ministerial de 23 de diciembre de 2010, aprobatoria del deslinde de que se trata, no tiene carácter de disposición general —como resulta de la jurisprudencia de esta Sala contenida, entre otras, en las SSTs de 27 de abril de 2005 (Recurso de casación 4011/2002) y de 29 de marzo de 2003 (Recurso de casación 2855/2009)—, mas ello no impide hacer extensiva la citada doctrina jurisprudencial a un supuesto como el de autos. Nos encontramos, sin duda, ante un acto administrativo —no ante una norma reglamentaria— pero que no cuenta con una simple y concreta eficacia individual y personalizada, por cuanto la eficacia de la Orden aprobatoria del deslinde resulta plural en una doble dimensión: de una parte, su eficacia se produce en relación con todos los identificados afectados directamente por el deslinde —titulares de propiedad u otros derechos—, pero, por otra parte, su eficacia ha de considerarse general e indeterminada por cuanto el objetivo del deslinde consiste en establecer los límites del dominio público marítimo terrestre. Son, pues, estas particulares características del acto administrativo que nos ocupa, lo que nos conduce a considerar que la nulidad derivada de la caducidad —vicio, por otra parte procedimental— ha de ser similar a la de las disposiciones de carácter general, debiendo, pues, afectar y extenderse la misma con carácter general e indeterminado. De ahí, por tanto, que declarada la caducidad del procedimiento de deslinde en una resolución jurisdiccional firme, los posteriores recursos jurisdiccionales relacionados con el mismo objeto —con la misma Orden Ministerial aprobatoria del deslinde—, por la amplitud e intensidad de los efectos que señalamos, han de quedar, de forma sobrevenida, sin objeto.

La anulación firme del deslinde del dominio público marítimo terrestre que la Orden anulada conllevaba, en su totalidad, comporta, por tanto, asimismo —también en este caso—, la consecuencia anunciada de pérdida de objeto del presente recurso de casación, pues, también aquí la anulación de un acto de las características expresadas —y no solo de las disposiciones generales— produce "*efectos para todas las personas afectadas*" , como establece el artículo de la 72.2 de la LRJCA. Así ya lo hemos expresado en la STS de 19 de octubre de 2012 (Recurso de Casación 1257/2010) al haber sido declarada previamente la caducidad del mismo deslinde enjuiciado, en la STS de 18 de octubre de 2012 (Recurso de Casación 2981/2011).

En este caso, la anulación firme en toda su integridad —como se ha reiterado— de la Orden aprobatoria del deslinde de 23 de diciembre de 2010 afecta a todos los tramos que en la misma se contienen. Por ello se produce la pérdida sobrevenida del objeto del presente recurso de casación. Extensión que no se produciría si la inicial anulación tan solo afectara a un aspecto parcial del tramo deslindado.

En este sentido no está de más añadir en relación con el supuesto de autos:

- a) Todos los tramos del deslinde aprobado por la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 2010 han quedado anulados al declararse por sentencia firme la nulidad de la Orden Ministerial aprobatoria del deslinde, como se ha dicho; y,
- b) Resultaría nocivo para la seguridad jurídica, que se garantiza en el artículo 9.3 CE, que se pudiera ahora, al enjuiciar esa Orden Ministerial, alterar su nulidad ya declarada.

En las recientes Sentencias de esta Sala de 28 de enero de 2015, Recurso de Casación 1387/2013 y 14 de octubre de 2014, Recurso de Casación 1121/2012, hemos declarado la pérdida sobrevenida de objeto por haber adquirido firmeza sentencia anterior que anuló también en su totalidad, en esas sentencias por caducidad del procedimiento, la Orden Ministerial aprobatoria del deslinde.

QUINTO .- Las razones que acabamos de exponer llevan a concluir que el presente recurso de casación ha quedado privado de objeto. Ahora bien, entendemos que no procede imponer las costas procesales a la parte recurrente en casación, de conformidad con lo previsto en el artículo 139.2 de la LRJCA, dado que las razones que determinan la pérdida sobrevenida de objeto son ajenas a la actuación procesal desplegada por esa parte en las presentes actuaciones.

VISTOS los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.



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. DECLARAMOS LA PÉRDIDA SOBREVENIDA DE OBJETO del Recurso de Casación 2566/2014, interpuesto por la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO** contra la Sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en fecha 12 de junio de 2014, en el **Recurso Contencioso-Administrativo 205/2011**, contra la Orden del Ministerio de **Medio Ambiente** y **Medio** Rural y Marino de fecha 23 de diciembre de 2010, por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 47.806 metros de longitud, en la marina interior de Empuriabrava, en el término municipal de Castelló d'Empuries (Girona), confirmada en reposición por las Órdenes de la misma procedencia de 28 de octubre de 2011, 12 de diciembre de 2012, 19 de diciembre de 2012, y 29 de mayo de 2012.

2º.- No imponemos las costas procesales causadas en casación.

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