

***EL PLAN DE PROTECCION DEL
CORREDOR DEL LITORAL DE
ANDALUCÍA. ESPECIAL INCIDENCIA
EN LA PROVINCIA DE ALMERÍA.***



**CURSO DE ACTUALIZACION
URBANISTICA 2013**

**DIPUTACION
PROVINCIAL DE
ALMERIA**

29 DE NOVIEMBRE DE 2013

INDICE:

1.-	EL PLAN DE PROTECCION DEL CORREDOR LITORAL. LA ADMINISTRACION AUTONOMICA.	3
2.-	EL ESTADO DE TRAMITACION DEL PLAN DE PROTECCION DEL CORREDOR LITORAL.	4
3.-	EL CONTENIDO DEL PLAN DE PROTECCION DEL CORREDOR LITORAL.	5
4.-	LA MEMORIA INFORMATIVA. CIRCUNSTANCIAS EN LAS QUE NACE EL PLAN DE PROTECCION DEL CORREDOR LITORAL.	6
5.-	CUALES SON LOS OBJETIVOS Y LA JUSTIFICACION DEL PLAN DE PROTECCION DEL CORREDOR LITORAL.	10
6.-	EL AMBITO DE APLICACIÓN DEL PLAN DE PROTECCION DEL CORREDOR LITORAL.	13
7.-	LOS AMBITOS DE SUELO URBANIZABLE AFECTADOS Y LA JUSTIFICACION DE SU PROTECCION.	26
8.-	LOS AMBITOS DE SUELO NO URBANIZABLE AFECTADOS Y LA JUSTIFICACION DE SU PROTECCION.	44
9.-	LA MEMORIA ECONOMICA.	47
10.-	LA NORMATIVA DEL PLAN; CAPITULO 1. DISPOSICIONES GENERALES.	49
11.-	LA NORMATIVA DEL PLAN; CAPITULO 2. ZONAS DE PROTECCION.	51
11.1.-	Artículo 6: Categorías de Protección.	52
11.2.-	Artículo 7: Zonas Litorales de Protección Ambiental:	53
11.3.-	Artículo 8: Zonas litorales de Protección Territorial 1.	54
11.4.-	Artículo 9: Zonas litorales de Protección Territorial 2.	55
11.5.-	Artículo 10: Directrices al planeamiento urbanístico general	56
11.6.-	Artículo 11: Medidas para la integración paisajística.	59
11.7.-	Artículo 12: Régimen de uso del suelo correspondiente a las Zonas litorales de Protección Ambiental.	60
11.8.-	Artículo 13: Régimen de uso del suelo de las Zonas Litorales de Protección Territorial 1. (PT1)	61

11.9.-	Artículo 14. Régimen de uso del suelo de las Zonas litorales de Protección Territorial 2. (PT2)	63
11.10.-	Artículo 15. Régimen de las edificaciones existentes afectadas por las determinaciones del Plan [N y D]	66
11.11.-	Artículo 16. Directrices específicas para los terrenos incluidos en las Zonas litorales de Protección Territorial [D y R]	67

1.- EL PLAN DE PROTECCION DEL CORREDOR LITORAL. LA ADMINISTRACION AUTONOMICA.

La visión que del PPCL tiene la administración autonómica puede resumirse en lo expuesto en la página web de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en la presentación que hace del plan:

El pasado 23 de julio, la Comisión de Redacción del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía dio su visto bueno al documento, que **tiene como objetivo principal preservar del proceso urbanizador los terrenos que ponen en riesgo la sostenibilidad ambiental y territorial del litoral por sus valores ambientales, naturales, paisajísticos, culturales, agrícolas y forestales.**

De esta forma, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía **preservará de urbanización 9.000 nuevas hectáreas** de suelo en la franja de los primeros 500 metros desde el dominio público marítimo terrestre, lo que supone un incremento del 50% del terreno protegido en el espacio costero.

Actualmente, los suelos protegidos en la costa andaluza por distintas figuras contempladas en la normativa ambiental o por los planes subregionales suman 18.000 hectáreas, un 36% del suelo del corredor litoral. Con el nuevo Plan, se incorporan 9.000 nuevas hectáreas, un incremento del 50%. De esta forma, **se consigue que quede preservado más de la mitad del espacio de la franja de los primeros 500 metros de costa (55%).** Hay que tener en cuenta que un 36% del suelo del corredor litoral andaluz ya tiene la categoría de urbano.

Con la aprobación de este plan de protección se persigue evitar la consolidación de nuevas barreras urbanas entre los espacios interiores y el sistema costero y favorecer la continuidad de los espacios del interior con los del litoral. Además, se armoniza la regulación del suelo no urbanizable en todo el ámbito del plan.

Para la elaboración del Plan, la Secretaría General de Ordenación del Territorio de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente ha revisado los 368 sectores de suelo urbanizable repartidos en los 62 términos municipales de la costa andaluza, su situación urbanística, sus condiciones naturales y ambientales y su papel en la escala territorial.

El Plan tan solo afecta a 67 de estos sectores en 29 municipios. Estos suelos urbanizables tienen capacidad para 43.500 viviendas, que representan la cuarta parte de las previsiones teóricas de los planeamientos urbanísticos de los municipios costeros.

Con carácter general, el Plan de protección **no afecta a los suelos urbanizables que ya cuentan con un plan parcial aprobado para su desarrollo, salvo siete sectores en los**

que se ha considerado que, pese a estar ya ordenados, tienen un alto valor ambiental y paisajístico que hace imprescindible su protección. Estos sectores se localizan en Tarifa (Cádiz) y Cuevas de Almanzora, Carboneras y Pulpí (Almería) y representan el 5% del total de las previsiones establecidas en este tipo de suelos.

Esta es la idea que nos ha trasladado desde la aprobación del decreto Ley 5/2012 la administración autonómica. En esta ponencia expondremos como no es esta la explicación completa ni correcta del PPCL, todo ello sin deslegitimar la bondad de sus verdaderos objetivos.

2.- EL ESTADO DE TRAMITACION DEL PLAN DE PROTECCION DEL CORREDOR LITORAL.

El documento fue informado por la Comisión de Redacción en sesión celebrada el 23 de julio de 2013 y, por Orden de 24 de julio de 2013 (BOJA de 29 de julio de 2013), del Sr. Consejero de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, sometido a información pública hasta el día 31 de octubre de 2013.

Desde la fecha de sometimiento a información pública la suspensión de los planes parciales y de los planes de sectorización solo afecta a los ámbitos a que se refiere expresamente el documento y no a la totalidad de los incluidos total o parcialmente en el corredor litoral (Artículo 2 del Decreto Ley 5/2012)

En la provincia de Almería los suelos afectados por la suspensión son los siguientes:

1. Por razones de Protección Ambiental

NÍJAR:	SAU-FA-1 La Fabriquilla
CARBONERAS:	SUS ST-2 El Camillar
CARBONERAS:	SUO ST-1 Algarrobico

2. Por razones de Protección Territorial Tipo 1

CARBONERAS	SUO ST3 El Cañar
MOJACAR	SUS 2
PULPÍ	SUO S-RTu8a
PULPÍ	SUO S-RTu4
PULPÍ	SUS S-RTu1
CUEVAS DE ALMANZORA	SUS CP-1 (parcialmente)

3. Por razones de Protección Territorial Tipo 2

ADRA	SUS S-2-AZ
ADRA	SUS S-1-AZ
EL EJIDO	SUS-12-BA
EL EJIDO	SUS-11-BA
EL EJIDO	SUS-10-BA
EL EJIDO	SUS-9-BA
ROQUETAS DE MAR	SURNS-El Solanillo + SG Adscritos
ROQUETAS DE MAR	Z-SOL-05
ROQUETAS	SURNS Las Marinas + SG Adscritos (parcialmente)
ALMERÍA	SUNP-TOY-02 El Toyo 2
CUEVAS DEL ALAMNZORA.	SUO PA-4
CUEVAS DEL ALMANZORA	SUS VI-1
PULPÍ	SUNS S-RTu7 (parcialmente)

Como nota anecdótica señalar que sorprende como a estas alturas viene el PPCL a suspender el sector de suelo urbanizable ordenado “El Algarrobico”.

3.- EL CONTENIDO DEL PLAN DE PROTECCION DEL CORREDOR LITORAL.

El PLAN DE PROTECCION DEL CORREDOR LITORAL consta de los siguientes documentos:

Uno.- MEMORIA INFORMATIVA, compuesta por:

- El diagnóstico global de la situación física, ambiental, poblacional, productiva y del proceso urbanizador y de ocupación de la franja litoral.
- Las fichas de información - diagnóstico del suelo no urbanizable.
- Las fichas de información - diagnóstico de los sectores de planeamiento existentes en el corredor litoral.

Dos.- MEMORIA DE ORDENACIÓN, compuesta por:

- Memoria expositiva de los criterios y contenidos sustantivos del Plan.
- La descripción y justificación de las propuestas para cada tramo.
- Plano de ordenación compuesto por 103 hojas a escala 1:30.000, donde se establece la delimitación de las zonas de protección.

Tres.- MEMORIA ECONÓMICA, que justifica la ausencia de acciones inversoras dado el carácter de instrumento de protección del Plan.

Cuatro.- NORMATIVA, con las determinaciones de protección del Plan.

En resumen, un total de 577 páginas de las que solo 6 se corresponden con la normativa del Plan. Las fichas informativas ocupan 371 páginas del documento y los planos de ordenación 103.

Acompaña al plan un informe de sostenibilidad de 193 páginas.

En su conjunto es, a mi juicio, un documento farragoso, al uso de los propios de la planificación ambiental e impropio de la técnica de planificación territorial conocida hasta la fecha.

En el documento predomina la metodología del inventario ambiental, lo que dificulta su comprensión. Está repleto de conceptos jurídicos indeterminados, a mi juicio incensarios, por no tener posteriormente relación con las decisiones que adopta.

4.- LA MEMORIA INFORMATIVA. CIRCUNSTANCIAS EN LAS QUE NACE EL PLAN DE PROTECCION DEL CORREDOR LITORAL.

La memoria informativa realiza en sus primeros epígrafes una detallada labor descriptiva de las condiciones ambientales, territoriales y socioeconómicas del corredor litoral, cuestiones que obviaremos por no ser de interés en nuestro caso.

Si me parecen más interesantes de analizar los datos que aporta en su epígrafe 4: "El proceso urbanizador". En este epígrafe realiza unas reflexiones que nos alumbran claramente el espíritu que guía a los redactores del documento.

Empezaremos por su reflexión sobre el proceso urbanizador reciente, página 23:

En la última fase se ha acelerado el proceso urbanizador, fundamentado en las determinaciones establecidas en el planeamiento urbanístico, un planeamiento que ha promovido en la mayoría de los casos, la colmatación de esta franja costera, compitiendo con los municipios vecinos a fin de proporcionar una mayor oferta de suelo y conseguir la máxima cuota de actividad inmobiliaria en cada municipio.

Parece indicar el redactor que la aceleración del proceso urbanizador viene inducida por los planeamientos urbanísticos, por una insensata competición entre municipios. Una vez más son los PGOUs los causantes del desastre, y los municipios los inspiradores de la maldad. Parece

olvidar que la competencia en la aprobación definitiva de los planes es de la administración autonómica.

No se corresponden los planes con una demanda de suelo requerida por la actividad económica sino que son un invento de las malvadas corporaciones locales.

Pero seguimos, página 24.

El planeamiento urbanístico, de iniciativa municipal, y en ausencia, hasta hace pocos años, de criterios y esquemas de ordenación supramunicipal, se ha volcado en clasificar suelo para concurrir a un mercado muy competitivo, limitando los espacios protegidos a los que por sus condiciones naturales fueron cautelados por la administración sectorial competente.

Insiste en la responsabilidad municipal obviando que la ausencia de criterios de ordenación supramunicipal es un pecado responsabilidad exclusiva de la administración autonómica.

¿Para qué han servido los planes subregionales, 6 de ellos con menos de cuatro años de vigencia?

Tabla 5.1. Situación de la planificación territorial			
Planes subregionales	Aprobación	Municipios	
		Total	Costeros
Litoral Occidental Huelva	Decreto 130/2006 de 27.06	7	5
Aglomeración urbana Huelva (*)	En redacción-tramitación	8	4
Ámbito de Doñana	Decreto 341/2003 de 09.12	13	4
Costa Noroeste de Cádiz	Decreto 130/2006 de 27.06	4	3
Bahía de Cádiz	Decreto 462/2004 de 27.07	5	5
La Janda de Cádiz	Decreto 358/2011 de 8 .11	7	3
Campo de Gibraltar	Decreto 370/2011 de 20.12	7	5
Costa del Sol Occidental	Decreto 142/2006 de 18.07	9	6
Aglomeración de Málaga	Decreto 308/2009 de 21.07	13	4
Costa del Sol Or. - Axarquía	Decreto 147/2006 de 18.07	29	4
Costa Tropical Granada	Decreto 369/2011 de 20.12	17	9
Poniente de Almería	Decreto 222/2002 de 30.07	9	5
Aglomeración de Almería	Decreto 351/2011 de 29.11	9	2
Levante de Almería	Decreto 26/2009 de 3.02	11	6

(*) De los municipios costeros, a excepción de Huelva, los demás municipios litorales de este ámbito están incluidos también en los Planes de la Costa Occidental o del Doñana.

Por otra parte, y en la misma página:

El proceso se ha fundamentado en planes expansivos, en muchos casos obsoletos y desfasados, que han sido objeto además de múltiples modificaciones, que la mayoría de las veces han tenido como objeto incorporar al planeamiento convenios o acuerdos sobre terrenos o fincas concretas que nada tienen que ver con la estructura urbanística del municipio.

También me parece una reflexión injusta por generalizada. En el caso de Almería la situación es la siguiente:

ALMERÍA	Adra	NNSS	1996	5	NO	NO
	Ejido (El)	PGOU	2008	15	SI	***
	Berja	NNSS	1997	16	SI	NO
	Roquetas Mar	PGOU	2009	4	SI	SI
	Enix	NNSS	1990	3	NO	NO
	Almería	PGOU	1998	5	NO	NO
	Níjar	NNSS	1996	144	SI	NO
	Carboneras	NNSS	1998	14	SI	NO
	Cuevas Almanzora	PGOU	2008	7	NO	**
	Garrucha	NNSS	2002	4	NO	NO
	Mojácar	NNSS	1988	60	SI	NO
	Vera	NNSS	1991	6	SI	NO
	Pulpí	PGOU	2003	7	NO	NO

Como puede comprobarse el municipio con más modificaciones, y de lejos, es Níjar con 144. Pues bien, de ellas solo 2 han sido para ampliar el suelo urbanizable, una se corresponde con un sector industrial y la otra, 150 viviendas junto a San Isidro. Ninguna afecta al corredor litoral ni al modelo territorial del municipio.

Otra afirmación clarificadora del talante del redactor la tenemos también en la página 24:

Como reacción a esta tendencia de urbanismo expansivo, desde la administración central y, sobre todo desde la autonómica que ostenta las competencias urbanísticas y en materia de medio ambiente, se han ido tomando medidas dirigidas a preservar del proceso urbanizador los espacios con mayores valores ambientales.

¿No es la administración autonómica la que ha aprobado esos planes generales y sus denostadas modificaciones?

¿No es la administración autonómica la que durante 10 largos años ha redactado planes subregionales que han resultado inútiles?

Una vez más comprobamos como la memoria informativa insiste en la inculpación de las corporaciones locales y en la exaltación de la actuación de la administración autonómica.

No existe una pizca de autocrítica, de reconocimiento errores.

Pero continuemos, abordemos la situación actual en el contexto de crisis económica, página 25:

Esta crisis, cuyo origen se encuentra en el sector inmobiliario, en lo que se vino a denominar la burbuja inmobiliaria, ha ralentizado en gran medida el desarrollo urbanístico, pero no por ello se ha producido una adaptación del planeamiento municipal a la situación actual y hacia un modelo de crecimiento sostenible. Un modelo de ciudad compacta mediterránea que garantice un menor consumo de suelo y de recursos naturales.

Así, la capacidad otorgada por el planeamiento para transformar suelos en nueva urbanización es desproporcionada en relación a la actual situación económica, como se refleja por la caída de la actividad inmobiliaria.

También de la crisis tiene la culpa el sector inmobiliario, y consecuencia de esa crisis se exige una adaptación del planeamiento municipal a la situación actual y hacia un modelo de crecimiento sostenible. Pero, ¿cómo es posible adaptarse a un modelo que la administración autonómica nunca ha formulado, o si lo ha formulado se encuentra desde hace 10 años en constante reformulación?

Más bien pienso que los modelos territoriales deben de ser sustancialmente permanentes en sus objetivos, establecerse por encima de los constantes ciclos económicos, ¿o es que si mañana se despertara una nueva burbuja inmobiliaria deberíamos volver a los planteamientos que ahora quiere revisar la administración autonómica.

No parece razonable que la capacidad de crecimiento de un planeamiento responda exclusivamente a una situación momentánea de la actividad inmobiliaria. Parece más conveniente acordar que debería responder a un modelo, modelo que no tenemos.

Con estos antecedentes se pretende elaborar al PPCL, malos mimbres para un cesto tan grande, culpabilizando a las corporaciones locales, eludiendo responsabilidades y sin exponer las razones del “fracaso” actual.

5.- CUALES SON LOS OBJETIVOS Y LA JUSTIFICACION DEL PLAN DE PROTECCION DEL CORREDOR LITORAL.

En todo el documento encontraremos continuas y reiteradas referencias a la protección de valores ambientales, valores paisajísticos, aseguramiento de la disponibilidad de recursos como el agua, minimización de la ocupación de suelo...etc.

A este fin nos adjuntan centenares de fichas con inventarios ambientales, diagnósticos, referencias a hábitats, protecciones ambientales de origen internacional... y no sé cuántas cosas más. Adornos como podremos comprobar.

Por primera vez en muchos años, y eso hay que reconocérselo al PPCL, se pronuncia claramente sobre su objetivo, y se pronuncia claramente, aunque no en el epígrafe que debería, la memoria justificativa de la ordenación, pero se pronuncia, y lo hace además tajantemente.

Para entender el PPCL solo hay que leerse el epígrafe 6 de la memoria informativa, una sola página, el resto sobra y confunde.

“CONCLUSION: NECESIDAD DE INTERVENCIÓN EN LA FRANJA LITORAL” (página 34):

Esto requiere que la franja litoral más cercana a la costa, toda vez que se ha producido un proceso de colmatación de esta primera línea de playa, por una parte, y por otro, la consolidación jurídica de los espacios protegidos por sus valores ambientales, quede definida estrictamente por los suelos que han iniciado su proceso de transformación jurídica y física de forma acorde con los planes vigentes y en desarrollo. Dicha ocupación se puede considerar la máxima permitida salvo los muy precisos casos en los que sea necesaria una pequeña operación para el cierre de la fachada litoral debidamente tratada para su adecuada inserción urbana y paisajística. El litoral es, en sí mismo, un ámbito que reúne valores suficientes para extremar la observancia de la protección que requieren sus valores naturales, así como la importancia de preservar los canales de conexión con espacios naturales colindantes, así como la permeabilidad entre el interior y la costa evitando la conurbación. Y en esta perspectiva se sitúa la regulación que hace el presente Plan.

O dicho más clarito, la intención es que los suelos urbanizables en el corredor litoral se limiten a los que se encuentre ordenados a la fecha de redacción del PPCL.

No lo justifica en los valores ambientales o territoriales de esos suelos, ni en ninguna otra característica de los mismos, ese va a ser el resultado del plan porque así lo decide el planificador.

Esta explicación nos hace entender por qué no han sido incluidos en el análisis del PPCL todos los suelos no urbanizados. Es difícil comprender que si estamos realizando un análisis del litoral con el objeto de proteger sus valores ambientales o territoriales, se excluyan de este estudio ámbitos no urbanizados por el simple hecho de disponer de una categoría jurídica distinta del resto. Los valores a proteger se encuentran o no se encuentran en un ámbito con independencia de la calificación jurídica que les otorgue el plan general.

A la vista de lo expuesto, el alcance del plan está limitado desde su concepción por un objetivo predeterminado: limitar el suelo urbanizable al ordenado en la actualidad, salvo contadas excepciones.

El PPCL no es de protección ni lo ha pretendido nunca, es una excusa para implantar un modelo de limitación del crecimiento, es un plan con un objetivo exclusivamente político. Esto no lo deslegitima, todo lo contrario, pero si dice mucho de la oscura forma de actuar de la administración responsable de la redacción.

Para esto parece innecesaria, por no decir engañosa, la parafernalia ambiental del documento

Pero dice más el epígrafe 6 de la memoria informativa:

También requiere ciertas directrices que, más allá de la protección que supone la aplicación del criterio anterior, permitan un adecuado tratamiento urbano y paisajístico acorde con la singularidad del medio litoral, y en el marco de una renovada concepción económica de la actividad turística. El turismo, de una u otra forma, ha extendido en Andalucía su perspectiva económica -no sólo en el litoral, pero sí de forma muy especial- a casi todas las actividades productivas, y está proporcionando algunas claves para su reconversión o para incrementar sus opciones de generar riqueza, que pasan necesariamente por la superación de la fórmula "sol y playa". Se trata de incorporar nuevas ofertas, diversificadas y más imaginativas, para captar el interés de una sociedad que tiene en el consumo del tiempo de ocio una de sus principales características. En la actualidad asistimos también, para satisfacer las expectativas turísticas, a nuevos proyectos que tratan de mejorar y recualificar la oferta.

Este es otro criterio fundamental para entender el PPCL, la ordenación territorial al servicio de actividad turística. Tampoco se trata de proteger el litoral por razones ambientales o territoriales, se trata de favorecer unos valores que contribuyan a favorecer la actividad turística como actividad económica prioritaria en el litoral.

Esta impresión se confirma con lo siguiente (en la misma página):

Entre las tendencias para esta diversificación de la oferta de servicios destacan las que se apoyan en los valores naturales y paisajísticos, así como en la riqueza patrimonial y cultural. Aunque siguen teniendo en el turismo su eje principal, y en él pivotan los ritmos sociales y culturales, asistimos a una cierta reinvención económica que anuncian un nuevo ciclo productivo en los espacios turísticos. Existen muchas iniciativas que son testimonios de esta tendencia, y de ellas hay que esperar signos diferentes a la propuesta exclusivamente consuntiva de suelo y oferta inmobiliaria, ciclo prácticamente agotado en su versión actual. También para esta renovada oferta es un requisito la necesaria recualificación del litoral en todos sus aspectos: desde la mejora de sus espacios urbanos hasta la distinción de sus propios signos de identidad y calidad basada en sus propios valores (naturales, culturales y paisajísticos). En este sentido las actuaciones del presente plan contribuyen a ese nuevo modelo de desarrollo turístico sostenible que se persigue en el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2014-2020, recientemente formulado, que participa de estas nuevas orientaciones señaladas anteriormente.

En esta perspectiva y en su contribución a facilitar este nuevo modelo del litoral más sostenible, se debe entender el presente Plan y sus objetivos, y ello supone una verdadera renovación de los criterios que han llevado a la sobreoferta de suelo urbanizable, y por consiguiente a su revisión.

La conclusión es clara, el PPCL nos trae un nuevo modelo que tiene como objetivo la ordenación de la franja litoral al servicio de la actividad turística no residencial, y que como punto partida, establece como limite al crecimiento previsto en los planes generales, básicamente, el correspondiente a los suelos urbanizables ordenados del planeamiento vigente.

El modelo es claro y loable. La forma de llevarlo a cabo me parece menos loable por las formas y por la aparente intención de ocultar el nuevo modelo a la ciudadanía que debe legitimarlo.

6.- EL AMBITO DE APLICACIÓN DEL PLAN DE PROTECCION DEL CORREDOR LITORAL.

Ya expusimos en el epígrafe 8 de la ponencia anterior como el DL 5/2012 y el PPCL delimitan un ámbito propio que denomina corredor litoral o zona de influencia del litoral que no coincide exactamente con el concepto de Zona de Influencia del artículo 30 de la Ley de Costas (o Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral). No repetiremos lo expuesto.

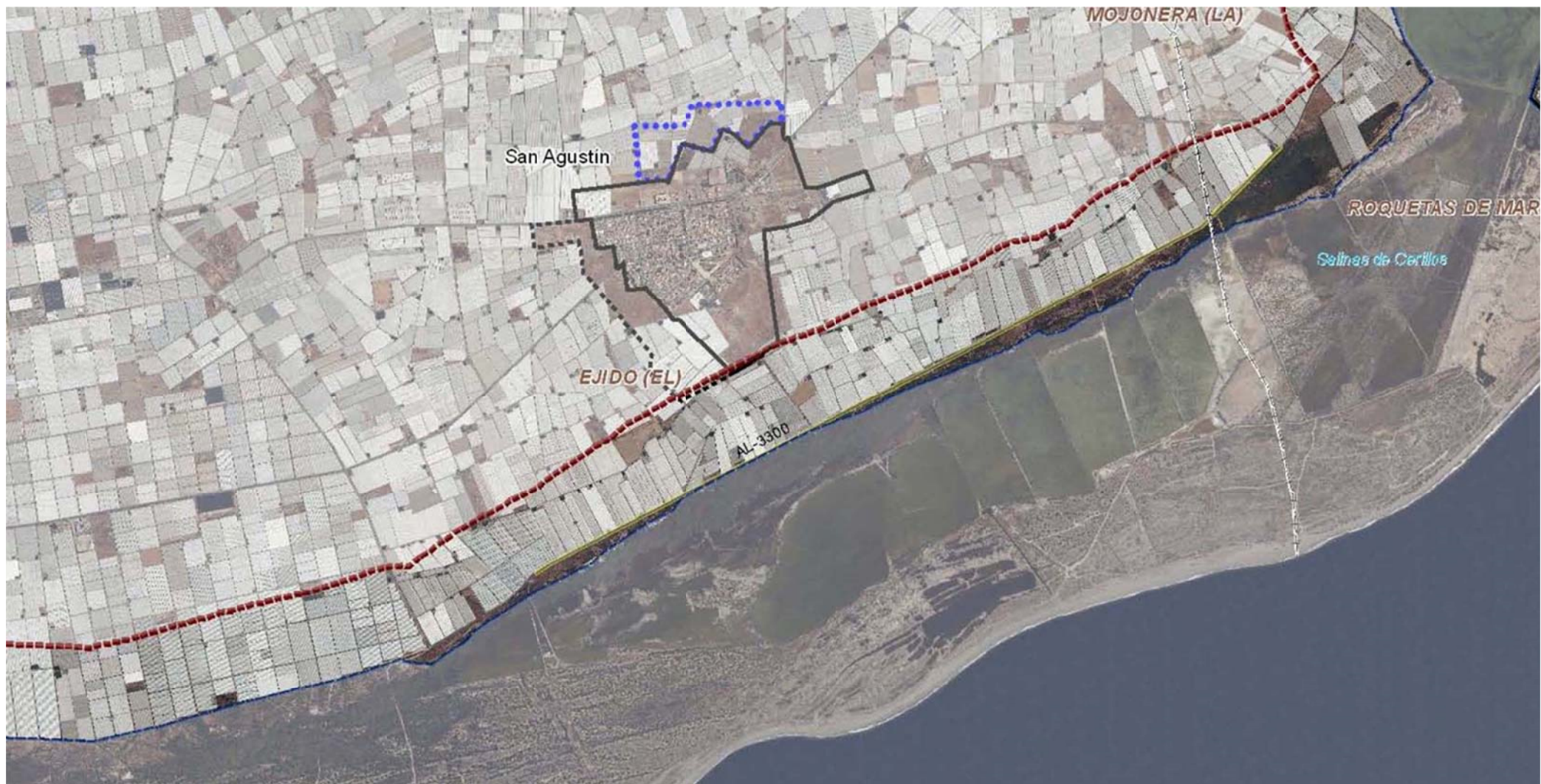
No obstante si me parece interesante incluir un nuevo aspecto de la delimitación que puede generar importantes conflictos. El PPCL parte como base del deslinde del DPMT realizado por la administración del estado. Del estudio de los planos que definen el corredor litoral puede comprobarse como existe un tramo, anulado por el tribunal supremo por varias sentencias, todas ellas firmes, cuya representación en el PPCL no ha tenido en cuenta este incidente. En concreto se refiere al “ *DESLINDE DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE DEL TRAMO DE COSTA DE UNOS 15.766 METROS DE LONGITUD, COMPRENDIDO ENTRE LA ZONA DEL APARCAMIENTO DE VEHÍCULOS A LEVANTE DEL APARTOTEL AGUAMARINA DE LA URBANIZACIÓN ALMERIMAR (1ª FASE) Y LA URBANIZACIÓN DE PLAYA SERENA (EXCLUIDA), TÉRMINOS MUNICIPALES DE EL EJIDO Y ROQUETAS DE MAR (ALMERÍA).*”

Este deslinde tiene como rasgo significativo la inclusión en el DPMT de una parte significativa del paraje de “Punta Entinas”. Como puede comprobarse en la lámina de la página siguiente la rectificación del deslinde del DPMT atendiendo a la sentencia dejaría fuera del corredor litoral varios sectores ahora afectados.

Las sentencias del tribunal supremo anulando este deslinde han sido varias, de las que mencionamos a efectos indicativos las siguientes:

- STS 1466/2013, Sala de lo Contencioso, Recurso 5307/2011, Sección 5ª, de 19 de marzo de 2013.
- STS 324/2013, Sala de lo Contencioso, Recurso 324/2011, Sección 5ª, de 30 de enero de 2013.
- STS 1635/2013, Sala de lo Contencioso, Recurso 6529/2009, Sección 5ª, de 19 de marzo de 2013.







Como podemos comprobar la anulación del deslinde supone una modificación muy importante del ámbito del corredor litoral.

A este respecto señalar que, a mi juicio, la previsión del artículo 3.3 del PPCL no sería de aplicación dado que se trata de una previsión a futuro que no podría aplicarse con carácter retroactivo. Nos encontraríamos una vez más ante un determinación de imposible cumplimiento.

Artículo 3. Ámbito del Plan y Zona de Influencia del Litoral. [N]

- 3.- *En caso de reducción de la zona de dominio público marítimo-terrestre por modificación del deslinde*, la zona afectada formará parte del ámbito de este Plan y a la misma le serán de aplicación las determinaciones establecidas en el artículo 10.6. En caso de ampliación de la zona de dominio público marítimo-terrestre los nuevos límites del ámbito del Plan deberán fijarse mediante la modificación del mismo, sin perjuicio de la aplicación a los terrenos objeto de este ampliación del régimen establecido en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

La referencia que realiza el artículo 3.3 del PPCL a una posible “modificación del deslinde”, en cualquier caso, no parece que ampare un caso como el presente en el que no se modifica el deslinde sino que se anula por resolución judicial firme.

En una situación similar se encuentran otros tres tramos del litoral cuyos deslindes han sido anulados por sentencias de la Audiencia Nacional, en este caso no firmes por ser apelables ante el Tribunal Supremo. Teniendo en cuenta que las razones esgrimidas son idénticas a las del caso de punta entinas es previsible que alcancen firmeza en el alto tribunal.

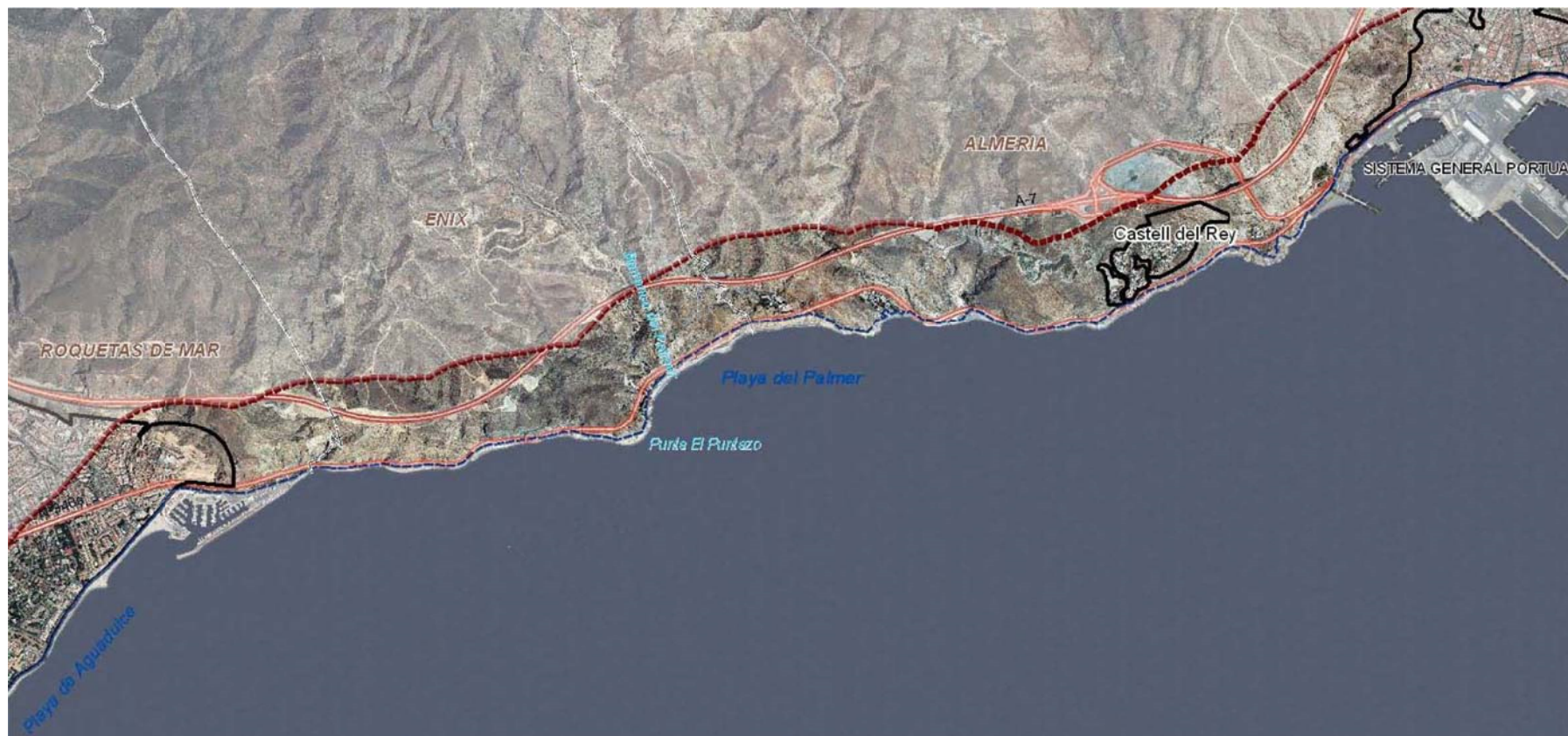
Los tramos anulados a los que nos referimos son los siguientes:

- Uno.- *DESLINDE DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE DEL TRAMO DE COSTA DE UNOS 2.600 METROS DE LONGITUD, COMPRENDIDO ENTRE EL EXTREMO NORTE DE LA CALLE ANTONIO MACHADO Y LAS INMEDIACIONES DE LAS RUINAS DEL ANTIGUO CUARTEL DE CARABINEROS JUNTO A LA PLAYA DE LOS BAJOS DE LA ROMANILLA, TERMINO MUNICIPAL DE ROQUETAS DE MAR (ALMERÍA).*
- Dos.- *DESLINDE DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE DE UN TRAMO DE COSTA DE UNOS 2.824 METROS DE LONGITUD, CORRESPONDIENTE AL TRAMO DE COSTA DEL TERMINO MUNICIPAL DE ENIX (ALMERÍA)*
- Tres.- *DESLINDE DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE DEL TRAMO DE COSTA DE UNOS 11.132 METROS DE LONGITUD, COMPRENDIDO ENTRE LA BARRIADA DE SAN MIGUEL DE CABO DE GATA (INCLUIDA) Y EL LÍMITE COMÚN DE LOS TÉRMINOS MUNICIPALES DE ALMERÍA Y NIJAR, TÉRMINO MUNICIPAL DE ALMERÍA*

En las láminas siguientes se describen los ámbitos afectados, ámbitos que suman la significativa longitud de 32.322 m, equivalente al 13,90% de la longitud del litoral de la provincia.

Se adjuntan, como anexo, varias de las sentencias a las que hemos hecho referencia.





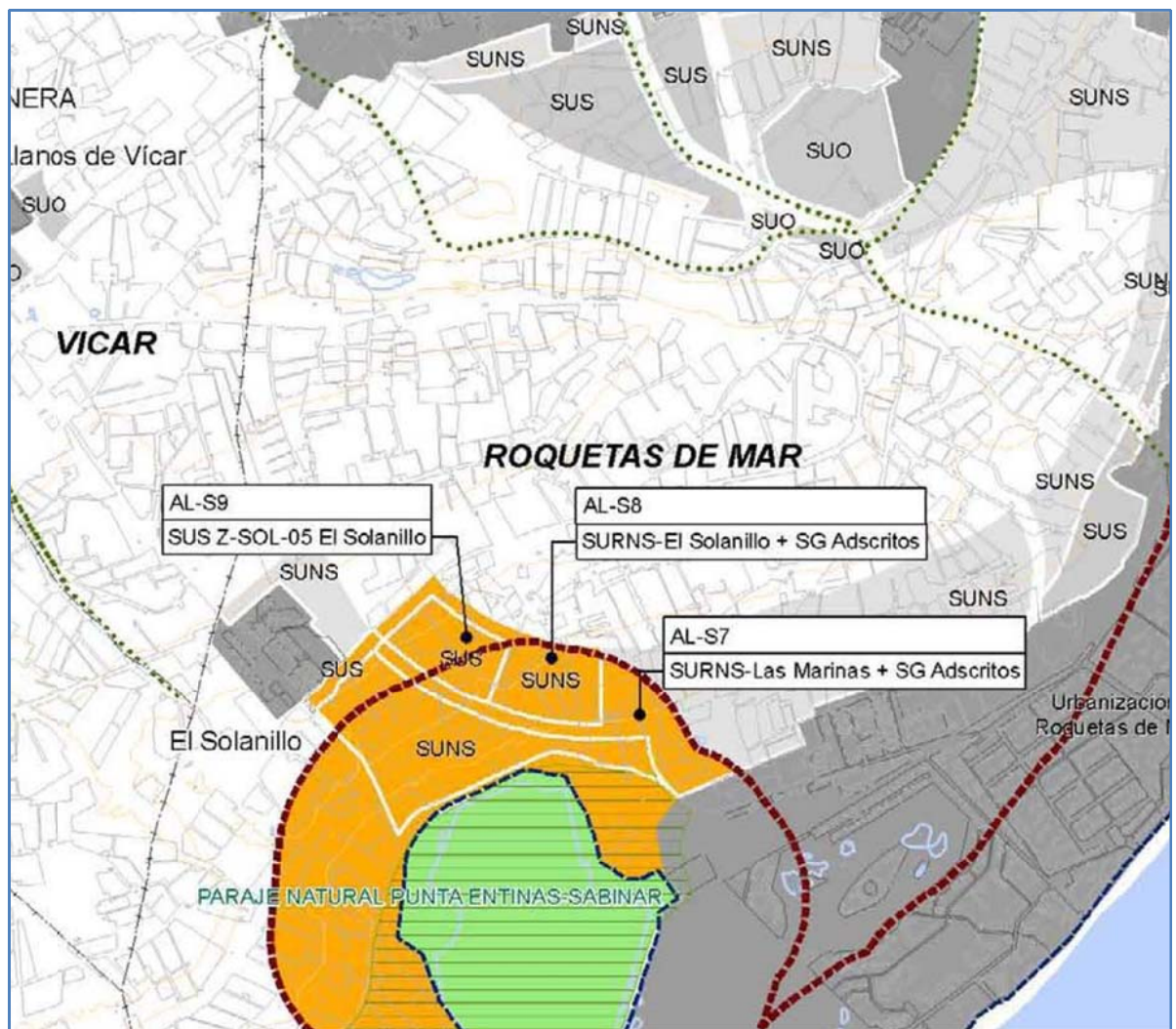


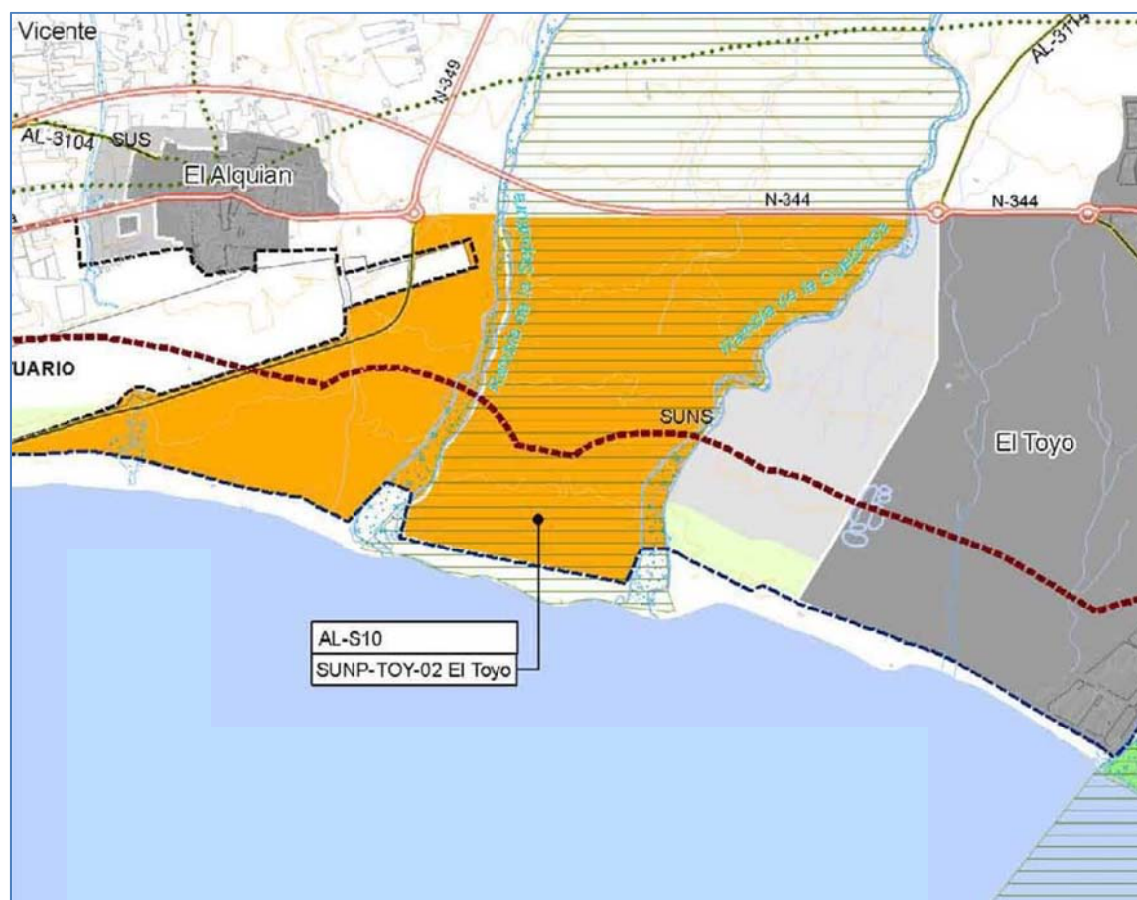
Otra singularidad del PPCL es la determinación del artículo 3.2

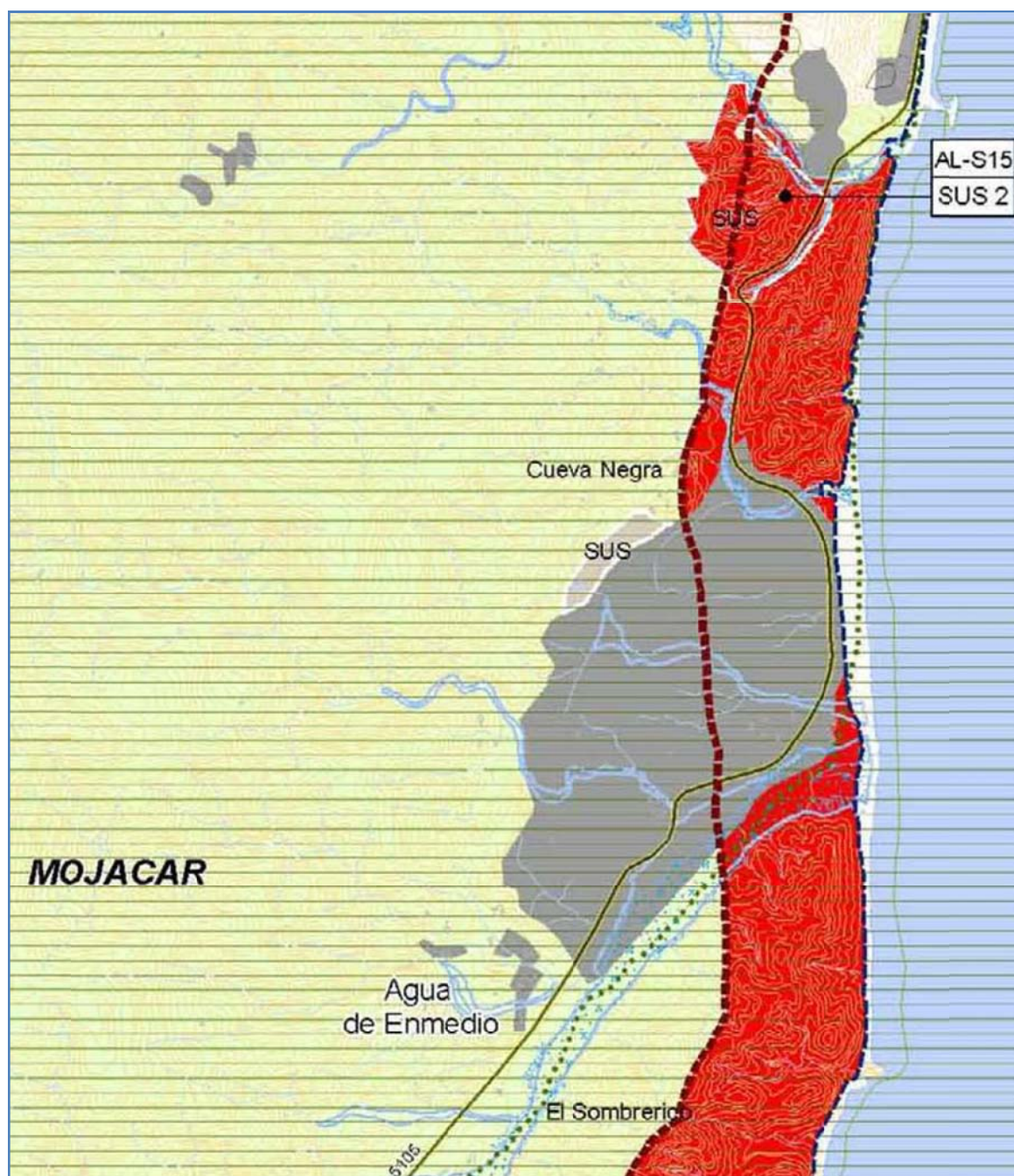
Artículo 3. Ámbito del Plan y Zona de Influencia del Litoral. [N]

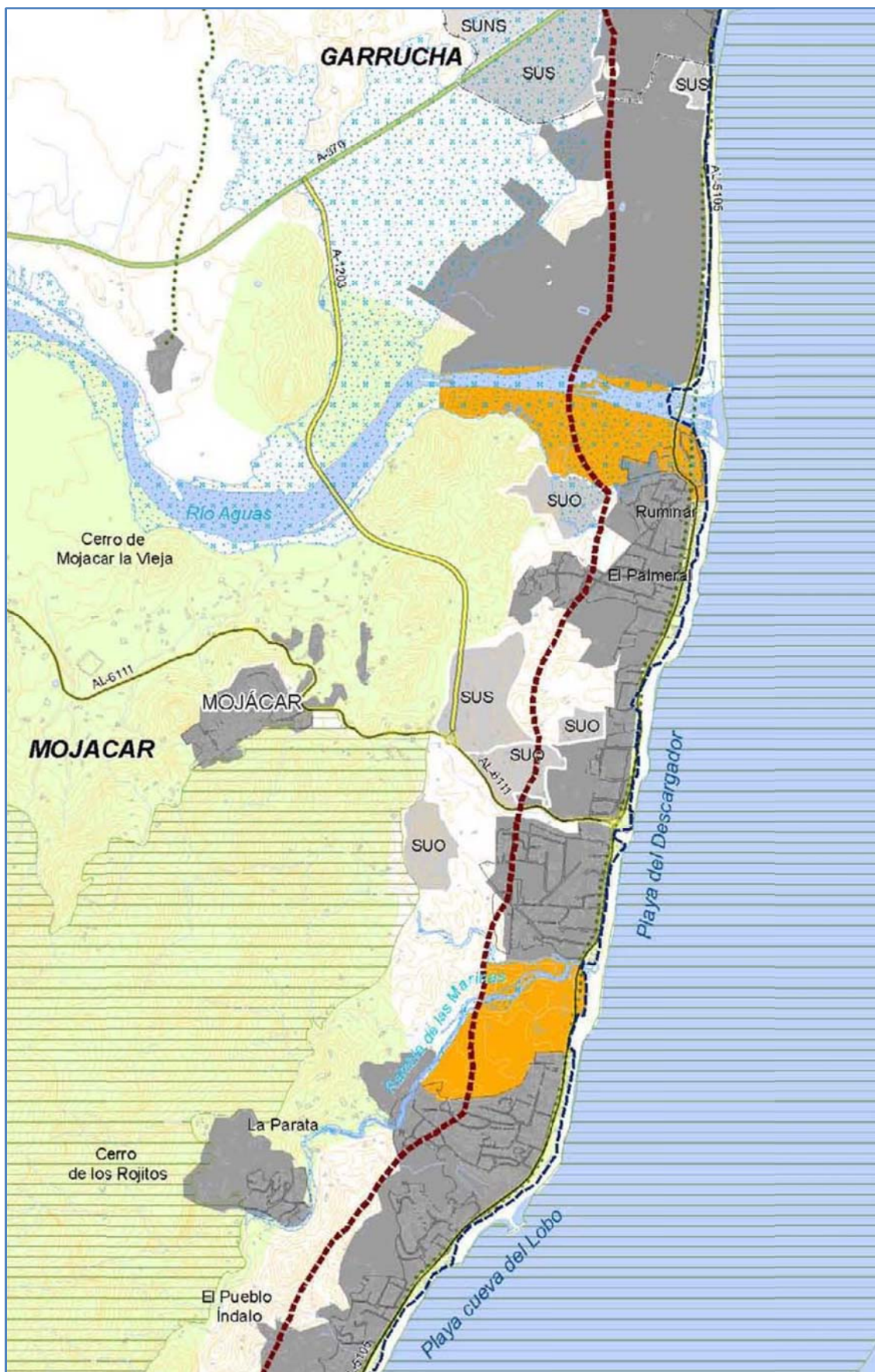
2. Se incluyen además los ámbitos exteriores a la franja mencionada, necesarios para completar el ecosistema costero, tomando como límite elementos físicos o barreras, tales como caminos, vías pecuarias o límites parcelarios, carreteras o autovías. Dicho límite supera los 500 metros cuando el espacio colindante corresponde a suelos protegidos por la planificación territorial, o cuando se trata de ámbitos de características fisiográficas homogéneas.

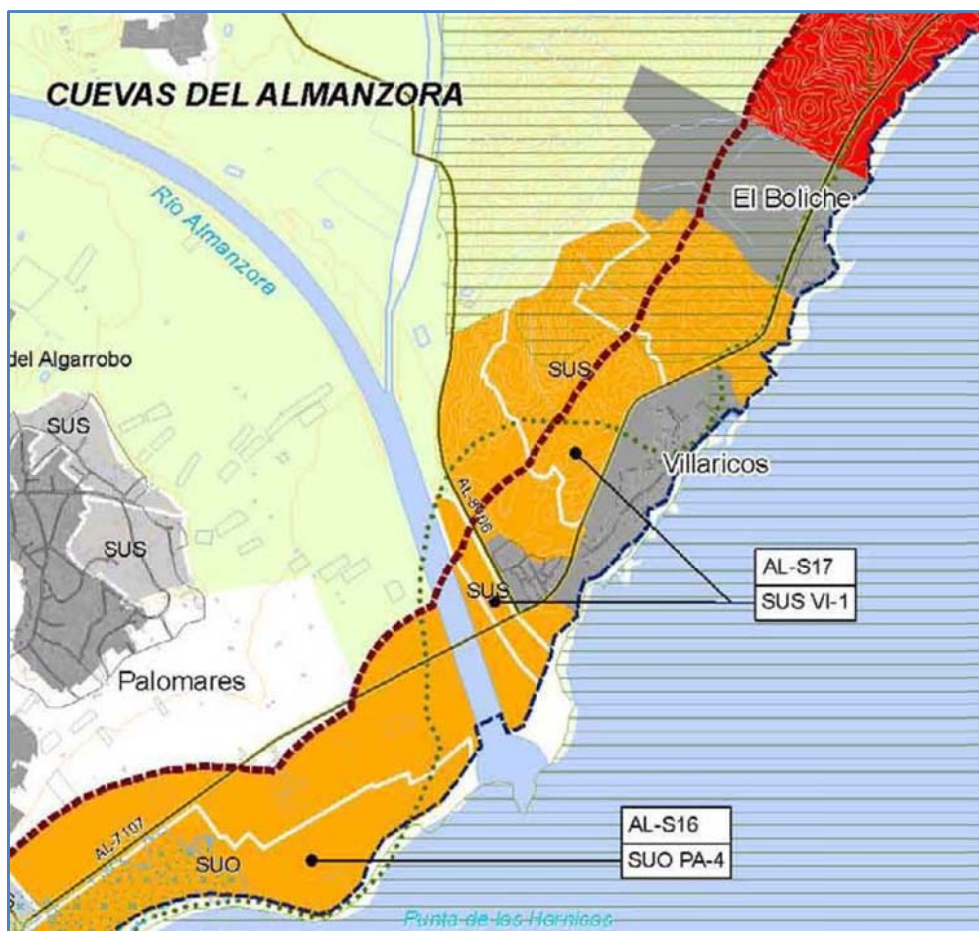
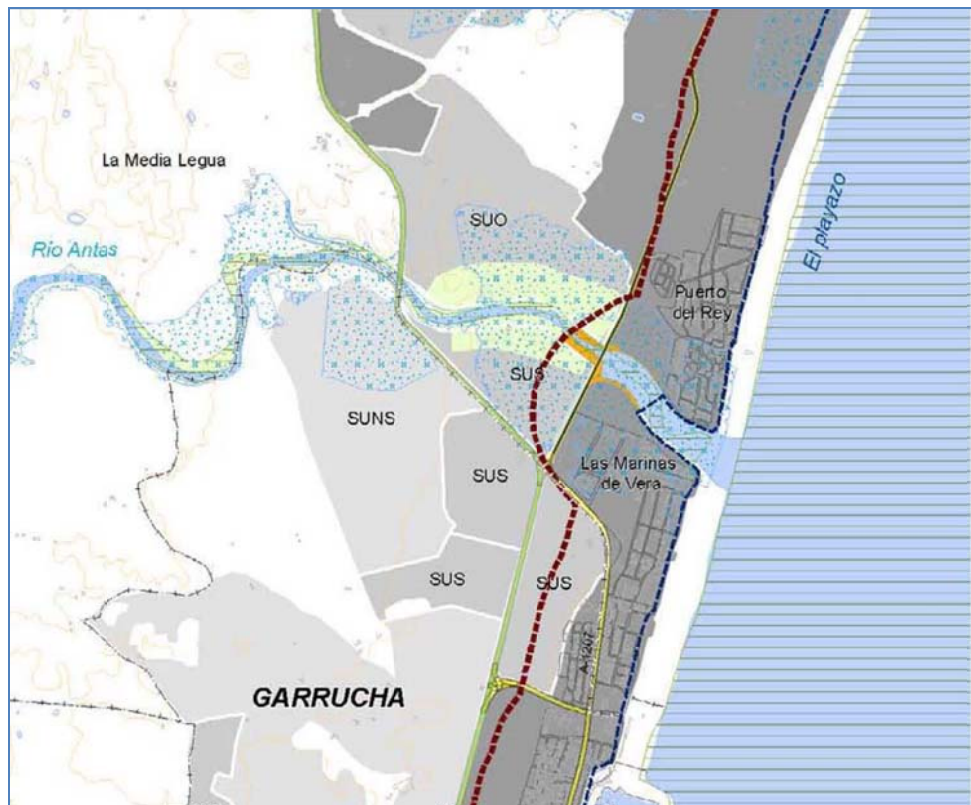
En esta singular ampliación del ámbito nos encontramos los ámbitos que se describen en las siguientes láminas:

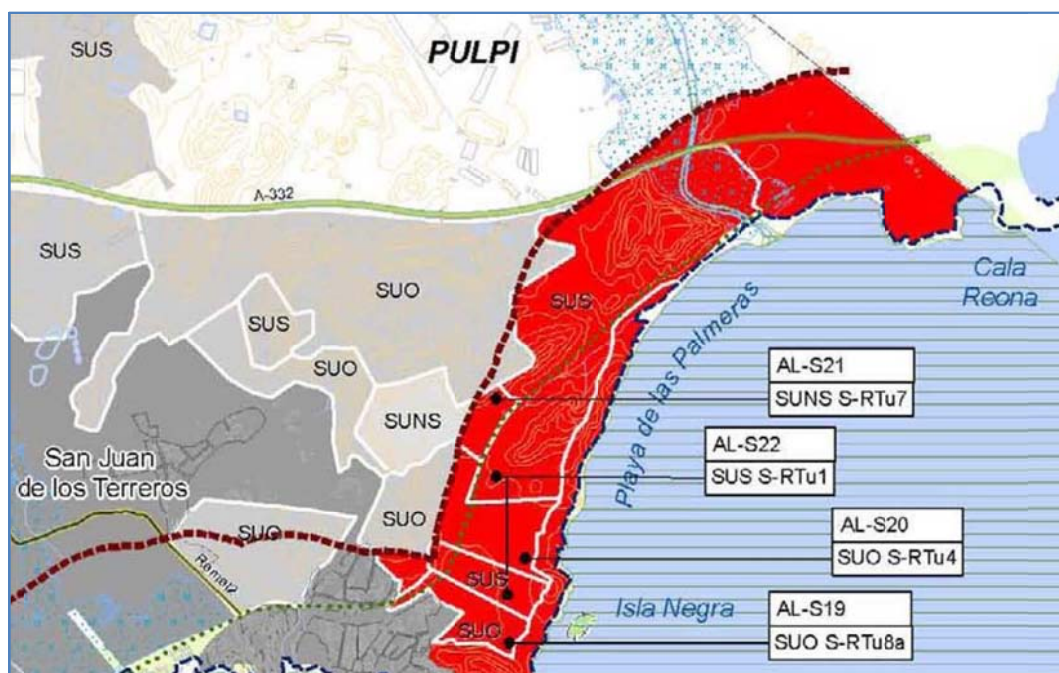












7.- LOS ÁMBITOS DE SUELO URBANIZABLE AFECTADOS Y LA JUSTIFICACION DE SU PROTECCION.

A los efectos de ordenación el PPCL divide la provincia de Almería en tres ámbitos:

- Poniente almeriense- Bahía de Almería.
- Parque Natural Cabo de Gata-Níjar.
- Levante almeriense.

El plan analiza 45 ámbitos de suelo urbanizable de los que decide proteger 22. De estos, tres, los incluidos en el Parque Natural Cabo de Gata Níjar, a mi juicio, se encuentran desclasificados ex lege, al menos desde febrero de 2008, fecha en la que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales, por lo que su inclusión en el PPCL la considero innecesaria.

El cuadro siguiente resume las afecciones derivadas del PPCL:

1	ADRA	SUS S-2-AZ	PT2
2		SUS S-1-AZ	PT2
3		SUS S-4-A	
4	EL EJIDO	SUS-12-BA	PT2
5		SUS-3-BA	
6		SUST-5-BA	
7		SUS-8-BA	
8		SUS-11-BA	PT2
9		SUS-10-BA	PT2
10		SUS-9-BA	PT2
11		SUST-S4-BA	
12		SUS-1-GV	
13		SUS-2-GV	
14	ROQUETAS	SURNS-EL SOLANILLO	PT2
15		SUS Z-SOL-5	PT2
16		SURNS-LAS MARINAS	PT2 (*)
17		SURNS-PUERTO	
18	ALMERIA	SUNP-TOY-02	PT2
19	NIJAR	SAU-FA-1	PA
20		SAU-NE-5	
21		SAU-NE-2	
22		SAU-NE-6	
23	CARBONERAS	SUS-S-I-1	
24		SUS-S-C-5	
25		SUS-SC-3	
26		SUS-SC-1	
27		SUO-ST-3	PT1
28		SUS-ST-2	PA
29		SUO-ST-1	PA
30	MOJACAR	SUS-2	PT1
31		SUS-11	
32	GARRUCHA	SUS-2	
33	VERA	SUS-RC-3	
34		SUS-RC-2	
35	CUEVAS DE ALMANZORA	SUS-PA-3	
36		SUO-PA-4	PT2
37		SUS-VI-1	PT2
38		SUS-CP-1	PT1 (*)
39		SUS-PE-1-2	
40	PULPI	SUS-S-RTu-8b	
41		SUNS-S-RTu-11	
42		SUO-S-RTu-8A	PT1
43		SUO-S-RTu-4	PT1
44		SUNS-S-RTu-7	PT2 (*)
45		SUS-S-RTu-1	PT1

La razones para la protección de los sectores se detallan, en unas fichas básicamente agrupadas por municipios, con los argumentos más dispares. A continuación comentaremos las distintas fichas:

ÁMBITOS DE PLANEAMIENTO AFECTADOS POR EL PLAN EN LAPROVINCIA DE ALMERÍA						
Nº	Municipio	Denominación	Clasificación	USO	Superficie (has)	Nº viviendas
AL-S1	Adra	S-2-AZ	SUS	H	1,45	-
JUSTIFICACIÓN: El sector es colindante con el dominio público marítimo terrestre, está incluido en su totalidad en el corredor litoral y limita con las formaciones de matorral de la sierra de Gádor, protegidas por el POT del Poniente Almeriense, por su riqueza biológica (flora y fauna) y por acoger elementos geomorfológicos de interés paisajístico y yacimientos arqueológicos importantes. En el sector están presentes 4 hábitats de interés comunitario (1430, 5330, 1210 y 6220) y es una de las zonas donde se localiza la especie amenazada <i>Maytenus senegalensis</i> , siendo toda la zona hábitat potencial de dicha especie. El desarrollo urbanístico del sector conllevaría la generación de un núcleo de población aislado que, además de alterar el sistema de asentamientos, rompería la continuidad y preservación de unos terrenos con notable valor paisajístico y ambiental.						
RÉGIMEN DE PROTECCIÓN: El sector se adscribe a las zonas litorales de protección territorial 2 (PT2)						

Como vemos se argumentan razones ambientales, hábitats de interés comunitario y urbanísticas, modificación de la estructura de asentamientos. Las razones ambientales, a la vista de la ortofoto de la ficha de diagnóstico parecen adornar a las urbanísticas, dado que la protección asignada PT2 , permite la construcción, por ejemplo, de hoteles y campings así como el cultivo de la finca mediante técnicas de invernadero, actuaciones incompatibles con los valores ambientales que se pretende protegerr.



AL-S2	ADRA	S-1-AZ	SUS	R	2,38	12
JUSTIFICACIÓN: El sector constituye una bolsa de suelo urbanizable que, aunque es colindante en su extremo suroeste con el núcleo urbano de La Alcazaba, no responde a una estructura urbanística coherente con un crecimiento racional del mismo. La zona presenta fuerte pendiente, por lo que ha sido objeto de aterrazamiento para su aprovechamiento agrícola y se sitúa en una cuenca con índice de torrencialidad elevado. Por otra parte, la zona norte del sector ocupa ámbitos protegidos por el POT del Poniente Almeriense como formaciones de matorral de la sierra de Gádor. Las circunstancias anteriores justifican la inclusión de este sector en zona de protección establecida para el conjunto de este tramo litoral.						
RÉGIMEN DE PROTECCIÓN: El sector se adscribe a las zonas litorales de protección territorial 2 (PT2)						

En este caso las razones son exclusivamente de criterio urbanístico, dado que las ambientales son difícilmente esgrimibles en un ámbito totalmente transformado como puede apreciarse en la siguiente imagen.



AL-S3	El Ejido	SUS-12-BA	SUS	R	4,74	229
AL-S4	El Ejido	SUS-11-BA	SUS	R	2,51	157
AL-S5	El Ejido	SUS-10-BA	SUS	R	3,13	202
AL-S6	El Ejido	SUS-9-BA	SUS	R/AE	3,87	152

JUSTIFICACIÓN: Estos cuatro sectores son colindantes con el núcleo urbano de Balerma, inmersos, al igual que el citado núcleo, en el sistema productivo del Campo de Dalias. Uno de los valores de la zona es el carácter de espacio abierto, dotado de una fragilidad paisajística alta, que posee por la escasa diferencia de cota entre las zonas de cultivo de invernadero y la propia playa y que acrecienta la incidencia visual del espacio, que cuenta con el telón de fondo de la Sierra de Gádor desde la perspectiva sur-norte. En las parcelas no ocupadas por invernaderos se detecta la presencia de hábitats de interés comunitario (especialmente *Maytenus senegalensis* y matorral arborescente de *Zyzipus*) que le confieren valía ambiental. Evitar el crecimiento de Balerma paralelo a la costa, apoyado en el dominio público marítimo terrestre, constituye una oportunidad para invertir la tendencia de conurbación entre los núcleos litorales de Balanegra, Balerma y Guardias Viejas.

RÉGIMEN DE PROTECCIÓN: Los sectores identificados en el plano de ordenación se adscriben a las zonas litorales de protección territorial 2 (PT2)

En este caso curiosamente también argumenta razones paisajísticas y ambientales, sorprendentes cuando se observan las ortofotos, aunque el trasfondo de una decisión urbanística se comprueba en las últimas tres líneas del alegato cuando se refiere a la intención de evitar del crecimiento de Balerma paralelo a la costa.

SUS-12-BA



SUS-11-BA



SUS-10-BA



SUS-9-BA



A mi juicio salvo, quizás, el caso del sector SUS-10-BA no es posible argumentar razones ambientales o paisajísticas.

AL-S7	Roquetas de Mar	Z-SOL-05-EL SOLANILLO	SUS	D	10,49	-
AL-S8	Roquetas de Mar	SURNS- LAS MARINAS	SUNS	R/Tu	74,86	
AL-S9	Roquetas de Mar	SURNS-EL SOLANILLO	SUNS	R/D	64,37	

JUSTIFICACIÓN: Los terrenos están ocupados por cultivos intensivos por lo que carecen de rasgos de naturalidad. Sin embargo, su localización próxima a la Salina y Charca de los Cerrillos, con numerosos valores ambientales al tratarse de una zona húmeda en un área tan transformada, y por la presencia de fauna protegida y de interés (Humedal RAMSAR, IBAS Humedales del Poniente de Almería, ZEPA y LIC e incluida en el Paraje Natural Punta Entinas-Sabinar), hace de estos suelos una zona sensible. En esta zona se identifica la presencia potencial de especies de fauna y flora protegida como son: el azafrán de Almería (*Androcymbium gramineum*, especie de flora endémica del litoral almeriense), el arto o espino cambrón (*Maytenus senegalensis*), la cerceta pardilla (*Marmaronetta angustirostris*), la malvasia cabeciblanca (*Oxyura leucocephala* asociada a la laguna de los Cerrillos) y *Cynomorium coccineum*, entre otras.

Por otro lado, aunque esta franja presenta una fragilidad paisajística alta, su posición menos próxima a la costa hace difícil prever los efectos directos del desarrollo de este sector sobre la misma, sin embargo su transformación considerada en conjunto podría derivar en efectos negativos sobre los espacios naturales colindantes, y por ende, sobre la franja litoral afectando a funciones de conectividad ecológica del humedal con las playas. El Plan incluye estos suelos en la zona de protección territorial PT2 por su vinculación a las zonas húmedas protegidas colindantes. Además, el desarrollo de estos suelos propiciaría la conurbación del núcleo aislado de El Solanillo con los suelos urbanos consolidados del frente litoral.

RÉGIMEN DE PROTECCIÓN: Los ámbitos de suelo urbanizable no sectorizado identificados en el plano de ordenación se adscriben a las zonas litorales de protección territorial 2 (PT2).

El diagnostico inicialmente reconoce la falta de naturalidad del ámbito por estar ocupado por invernaderos para, posteriormente, en una acrobacia argumental decir todo lo contrario. Finalmente alude a unos hipotéticos efectos negativos sobre los espacios protegidos colindantes para justificar la protección.

SUS-Z-SOL-05



SURNS-LAS MARINAS



SURNS-EL SOLANILLO



Recordar que estos ámbitos estarían afectados por la anulación del deslinde por sentencia del tribunal supremo.

Como curiosidad señalar que el plan no analiza el sector conocido como “Los Acantilados de Aguadulce, suelo que incluye como urbano ni el Sector Z-SAL 01 (Las Salinas).

AL-S10	ALMERÍA	SUNP-TOY-02	SUNS	TU	314	-
JUSTIFICACIÓN: Los suelos constituyen la propuesta de ampliación del sector turístico de El Toyo hacia el oeste; su ejecución supondría la conurbación de El Toyo con El Alquíán y las instalaciones del aeropuerto. La zona occidental del ámbito (entre la Rambla de la Sepultura y la Rambla del Puente de la Quebrada) está incluida en el LIC Ramblas de Gergal, Tabernas y sur de sierra Alhamilla, que se extiende desde el dominio público marítimo terrestre hasta el Paraje Natural Sierra Alhamilla. La parte oriental está incluida en la zona de interés para la aves (IBA) Sierra y salinas de Cabo de Gata. En el ámbito se incluyen 11 Hábitats de Interés Comunitario, dos de ellos prioritarios (6220 y 5220) asociados a la presencia de dunas de gran relevancia en el sector, tanto que parte de ellas se encuentran dentro del Plan de Protección de Dunas. Además estos suelos constituyen el hábitat de las siguientes especies amenazadas: <i>Testudo graeca</i>, <i>Androcymbium gramineum</i>, <i>Astragalus tremolsianus</i>, <i>Androcymbium gramineum</i>, <i>Maytenus senegalensis</i>. En consideración a estos valores ambientales, a su función de conector ecológico entre Sierra Alhamilla y el litoral, a su posición territorial y a su condición de espacio libre (Parque Litoral de la Bahía) en el POT de la aglomeración urbana de Almería, el Plan protege el conjunto del corredor litoral y del ámbito del LIC al sur de la N-344.						
RÉGIMEN DE PROTECCIÓN: El ámbito de suelo urbanizable no sectorizado identificado en el plano de ordenación se adscriben a las zonas litorales de protección territorial 2 (PT2).						

Sorprendentemente este ámbito, incluido mayoritariamente en un lugar de interés comunitario, y colindante con la fachada litoral solo merece la protección PT2

SUNP- TOY-02 –EL TOYO 2



En el caso del municipio de Almería también sorprende como se ha obviado el análisis del Sistema General Universidad de Almería, un suelo urbanizable ordenado cuya afección al litoral se aprecia en la siguiente lámina.



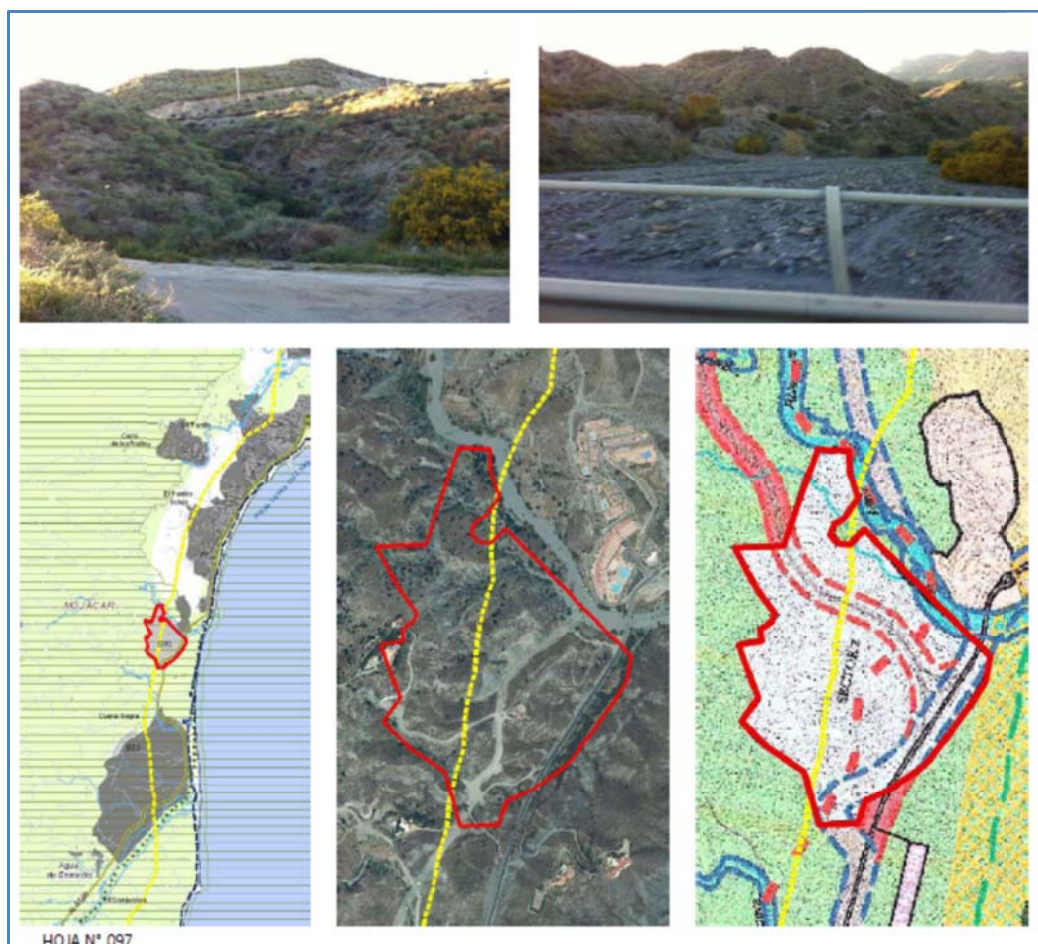
AL-514	Carboneras	ST-3 EL CAÑAR	SUO	R	35,97	540
JUSTIFICACIÓN: Este sector participa de los valores paisajísticos y ambientales del Parque Natural colindante. En este sentido, los ecosistemas son similares (las formaciones vegetales) y toda la zona (sectores ST1, ST-2 y ST3) se comporta como una unidad ambiental funcional a todos los efectos. A este respecto, se destaca una zona inundada en su extremo este con densa presencia de vegetación de ribera (taraje, cañas y juncos), así como significativas formaciones de palmito (especie características de la zona). Los fondos marinos colindantes poseen valores ambientales valiosos protegidos y reconocidos con figuras como el LIC y la ZEPIM <i>Fondos Marinos Levante Almeriense</i> (por la presencia de praderas de <i>Posidonia oceanica</i>). Destaca el frente litoral donde se aprecian formaciones arenosas en buen estado, con presencia de dunas embrionarias, más o menos vegetadas. Dada la dirección neta de la deriva litoral, dichas formaciones arenosas cumplen una importante función en la formación y mantenimiento de las playas existentes al sur del sector. La cuenca hidrográfica en la que se ubica el sector (río Alías) presenta un índice de torrencialidad elevado. El tramo litoral en que se ubica el sector, además de sus valores ambientales y paisajísticos intrínsecos, ejerce una función de espacio de amortiguación de los usos urbanos respecto al Parque Natural, por lo cual se protege como zona litoral de protección 1. Por otra parte, este sector, desvinculado de la estructura urbana del municipio, desde el punto de vista funcional, debe entenderse y tratarse en conjunto con los sectores ST-1 y ST-2, los cuales funcionan como unidad ambiental en cuanto a procesos y ecosistemas. Estos tres sectores, además cumplen una función como corredor ecológico trasversal conectando la sierra con el litoral y longitudinal conectando el litoral oriental almeriense. RÉGIMEN DE PROTECCIÓN: El sector se adscribe a las zonas litorales de protección territorial 1 (PT1)						

Argumenta razones ambientales y urbanísticas, entre estas últimas su condición de espacio de amortiguación de los usos urbanos respecto del parque natural.



AL-S15	Mojácar	SECTOR 2	SUS	R	20,92	130
JUSTIFICACIÓN: La mayor parte de la superficie del sector se encuentra incluida en la franja de 500 metros desde el deslinde del DPMT y la totalidad del sector tiene la consideración de LIC integrado en la Red Natural 2.000 (ES6110005 Sierra de Cabrera-Bedar), con presencia de Hábitats de Interés Comunitario de singular valor, así como de especies amenazadas. Asimismo, el frente costero colindante y la franja marina presenta valores singulares como lo son los ecosistemas de fanerógamas marinas (LIC y la ZEPIM Fondos Marinos Levante Almeriense). Presenta una topografía muy abrupta, tiene vegetación natural arbustiva con presencia de 6 hábitats de Interés Comunitario, entre los que destacan dos prioritarios (5220 y 6220) que albergan 4 especies amenazadas, y juega un papel importante en la conectividad ambiental de los espacios serranos con el litoral. La red hidrográfica en la que se inserta presenta un índice de torrencialidad elevado. El desarrollo del sector, además de afectar a los valores ambientales y paisajísticos intrínsecos y del entorno, favorecería la tendencia a la conurbación y colmatación urbanística del frente costero.						
RÉGIMEN DE PROTECCIÓN: El sector se adscribe a las zonas litorales de protección territorial 1 (PT1)						

El sector se encuentra incluido en un lugar de interés comunitario que hace inviable su desarrollo por lo que su protección deriva de razones ambientales.



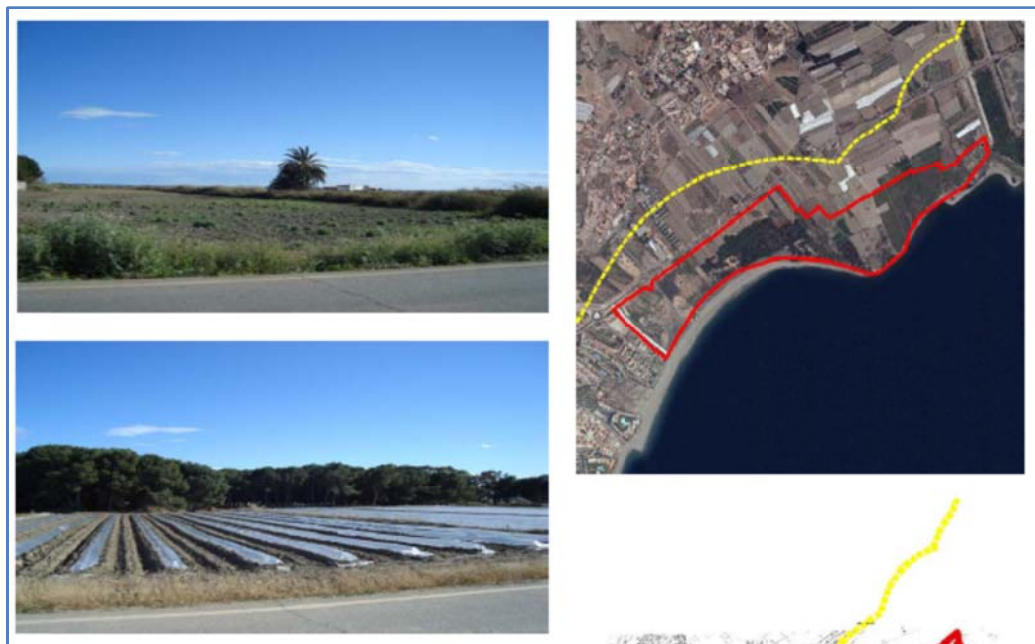
ÁMBITOS DE PLANEAMIENTO AFECTADOS POR EL PLAN EN LA PROVINCIA DE ALMERÍA. Continuación						
Nº	Municipio	Denominación	Clasificación	USO	Superficie (has)	Nº viviendas
AL-S16	Cuevas de Almanzora	SECTOR PA-4	SUO	R	56,22	1.600
JUSTIFICACIÓN: El sector tiene una topografía llana que ofrece un acceso visual directo sobre el frente litoral desde el interior, incluyéndose en una zona de fragilidad paisajística alta. En esta panorámica destaca la vegetación natural que tapiza en gran medida el terreno y que naturaliza el encuadre costero final. Alberga una de las escasas formaciones de Bosques Islas presentes en el litoral almeriense. Se trata de una formación densa de pinar (<i>Pinus halepensis</i>), combinada con ejemplares de eucalipto y un sotobosque con especies arbustivas y herbáceas, que constituye un elemento de enorme valor en un entorno árido y que desempeña un papel clave en la conexión de ecosistemas. Se detecta la presencia de ocho Hábitats de Interés Comunitario, dos de los cuales son prioritarios (5220 y 6220). En el frente litoral se localiza el LIC (ES6110010) y ZEPIM Fondos Marinos Levante Almeriense que se extiende hasta el PN Cabo de Gata y donde destaca la presencia de Fanerógamas y una pradera significativa de <i>Cymodocea Nodosa</i>. El POT del Levante Almeriense considera esta zona como frente de recualificación paisajística y ambiental, y el extremo oriental del sector está incluido en el Parque Comarcal de Punta del Río propuesto en la desembocadura del Almanzora. Por otra parte, el sector presenta riesgos de inundación derivados de la Cañada del Matico, que se suma al riesgo alto de subida del nivel del mar por cambio climático, siendo destacable además los altos niveles de erosión costera. Constituye, además, el último espacio libre de procesos de urbanización al sur del río Almanzora, hasta el Parque Natural Cabo de Gata, por lo que su urbanización, supondría incrementar la presión sobre una costa a punto de conurbación. Su protección se justifica en la conveniencia de preservar los valores ambientales y paisajísticos existentes, en no agravar los procesos erosivos que presenta el frente costero, y en garantizar la conexión ecológica entre el litoral y la vega y riberas del río Almanzora.						
RÉGIMEN DE PROTECCIÓN: El sector se adscribe a las zonas litorales de protección territorial 2 (PT2)						

AL-S17	Cuevas de Almanzora	SECTOR VI-1	SUS	R	50,00	1.250
JUSTIFICACIÓN: El sector es discontinuo; la zona norte situada en contigüidad con el núcleo de Villaricos está afectada parcialmente por el LIC de Sierra Almagrera y es colindante con zonas protegidas como ámbitos serranos por el POT del Levante Almeriense; la zona sur es una franja longitudinal de suelo incluida en el Parque Comarcal Punta del Río propuesto por el POT en las márgenes de la desembocadura del río Almanzora y separada de la estructura urbanística del núcleo por la carretera AL-8106. La cercanía de las sierras al litoral y la existencia del delta formado por el Almanzora le confiere a la zona unos valores paisajísticos y ambientales significativos, entre los que destacan la presencia de 9 Hábitats de Interés Comunitario, entre ellos dos prioritarios (5220 y 1510) que se incluyen en el LIC Sierras Almagrera, de los Pinos y el Aguilón (ES6110012), en la zona norte del sector. Además, se ha identificado la presencia de la especie de fauna protegida <i>Ardeola ralloides</i> (<i>Garcilla Cangrejera</i>) asociada a la presencia de los humedales y los carrizales existentes en el entorno de la desembocadura del Almanzora. A los valores ambientales y paisajísticos intrínsecos, como limitadores potenciales del desarrollo del sector, hay que añadir los que puedan derivar del riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas por la presencia de la fábrica de derivados del etilo en Villaricos, próxima a la zona norte del sector, los de inundación por la subida del nivel mar derivada del cambio climático, y la afección de la lengua de contaminación radiológica provocada por el accidente nuclear de 1966 en Palomares.						
RÉGIMEN DE PROTECCIÓN: El sector se adscribe a las zonas litorales de protección territorial 2 (PT2)						

Respecto del sector PA-4 la protección, a mi juicio, deriva de la circunstancia de ser el único espacio litoral no urbanizado desde el parque natural Cabo de Gata Nijar y la desembocadura del río Almanzora, cuestión esta que completa referencias ambientales como la inclusión parcial en un LIC y otras poco concretas.

Mas curiosa es la protección del sector VI-1, justificada por razones de seguridad derivadas de la proximidad de la instalación industrial Deretil y la afección por contaminación radiológica. Su protección como PT2, que permite la implantación de campings y hoteles parece contradictoria.

SECTOR PA-4



SECTOR VI-1



AL-S18	Cuevas de Almanzora	SECTOR CP-1	SUS	R	6,80	150
JUSTIFICACIÓN: Este sector es colindante hacia el interior con el LIC de Sierra Almagrera, de los Pinos y el Aguilón, y en el medio marino con el LIC (ES6110010) y ZEPIM Fondos Marinos Levante Almeriense que se extiende hasta el PN Cabo de Gata y donde la presencia de Fanerógamas Marinas. La cercanía de las sierras al litoral y le confiere a la zona unos valores ambientales significativos entre los que destacan la presencia de 7 Hábitats de Interés Comunitario, entre ellos dos prioritarios (5220 y 6220). Los terrenos están escasamente antropizados y presenta una buena calidad paisajística y ambiental. El frente litoral se caracteriza por la presencia de pequeñas calas, antiguas terrazas marinas, delimitadas por promontorios rocosos, debido a la cercanía de las sierras al mar. La protección del sector se justifica en la conservación de los valores intrínsecos al espacio y por su posición estratégica para evitar la conurbación de los núcleos secundarios litorales de El Pozo del Esparto y Cala Panizo. RÉGIMEN DE PROTECCIÓN: La zona norte del sector identificada en el plano de ordenación se adscribe a las zonas litorales de protección territorial 1 (PT1)						

El argumento más claro para justificar la protección parcial del sector es evitar la conurbación de los núcleos de Pozo del Esparto y Cala Panizo. La justificación ambiental pierde valor al comprobar que la protección solo afecta al espacio con fachada litoral entre suelos urbanos y no al resto, cuando puede comprobarse que las condiciones de naturalidad del terreno son similares en toda la superficie del sector.



AL-S19	Pulpí	S-RTu8a	SUO	R	7,55	267
AL-S20	Pulpí	S-RTu4	SUO	R	25,78	875
AL-S21	Pulpí	S-RTu7	SUNS	R	16,20	-
AL-S21	Pulpí	S-RTu1	SUS	R	70,24	1.756

JUSTIFICACIÓN: Los terrenos sobre los que se asientan estos sectores presentan una orografía alomada que se extiende hasta el mar donde da lugar a un frente litoral con pequeñas calas y cantiles miocenos. Los terrenos tienen escasa vegetación, típico de las zonas semidesérticas, formada principalmente por esparto y especies aromáticas. Esta continuidad se rompe en el entorno de la Rambla de los Arejos declarada como LIC (ES6110016), que atraviesa la zona norte del sector, y donde destaca la presencia de vegetación de ribera significativa. La cercanía de los relieves al mar, y la presencia de una zona húmeda como es el delta de la Rambla de Arejos le confiere a la zona unos valores ambientales significativos entre los que destacan la presencia de 5 Hábitats de Interés Comunitario, entre ellos dos prioritarios (5220 y 1510).

Esta franja litoral destaca además por los valores paisajísticos que posee, con hitos como la Isla de San Juan de los Terreros, Acanilados de San Juan de los Terreros-Punta de San Juan-Despeñaperros e Isla Negra. La protección establecida por el Plan se apoya en valores paisajísticos y ambientales y en su localización en un frente litoral no consolidado con valores naturales en el medio marino muy relevantes como son la presencia de fanerógamas (LIC (ES6110010) y ZEPIM Fondos Marinos Levante Almeriense).

Los valores paisajísticos y ambientales de estos ámbitos de planeamiento y su localización en un frente litoral no consolidado, otorgan a estos suelos un valor estratégico a la hora de potenciar, conjuntamente, la singularidad paisajística de esta costa de Terreros-Cala Reona y la permeabilidad y conectividad de esta franja costera con el interior, así como para favorecer y preservar la funcionalidad de los ecosistemas que albergan.

RÉGIMEN DE PROTECCIÓN: Los ámbitos de planeamiento identificados en el plano de ordenación se adscriben a las zonas litorales de protección territorial 1 (PT1)

Se justifica nuevamente por su localización en un frente litoral no consolidado por la urbanización. Las razones ambientales expuestas son, como en la mayoría de los casos, poco concretas.

SECTOR S-RTu-8a



SECTOR S-RTu-4



SECTOR S-RTu-7



SECTOR S-RTu-1



8.- LOS AMBITOS DE SUELO NO URBANIZABLE AFECTADOS Y LA JUSTIFICACION DE SU PROTECCION.

Respecto de los suelos no urbanizables no existe una justificación expresa de los niveles de la protección que se les asigna por lo que nada puede opinarse respecto de las mismas. Es de suponer que las razones de protección deben buscarse en el diagnóstico de las fichas informativas.

Partimos de la base de que, para Almería, el plan establece algún tipo de protección para la mayoría de los suelos del corredor litoral.

La protección ambiental (PA) se corresponde con los espacios protegidos, la protección territorial 1 (PT1) se corresponde en general, con las zonas de fachada litoral acantiladas o montuosas salvo en los casos de Adra y Pulpí. El resto es zona de protección territorial 2 (PT2).

Es interesante analizar el resultado de la protección del PPCL en comparación con la actual clasificación y categoría del SNU. En el cuadro de la página siguiente se realiza una síntesis comparativa.

Existen algunos casos en los que pudiera darse la paradoja de que el PPCL rebajara la protección del ámbito. Estos pudieran ser:

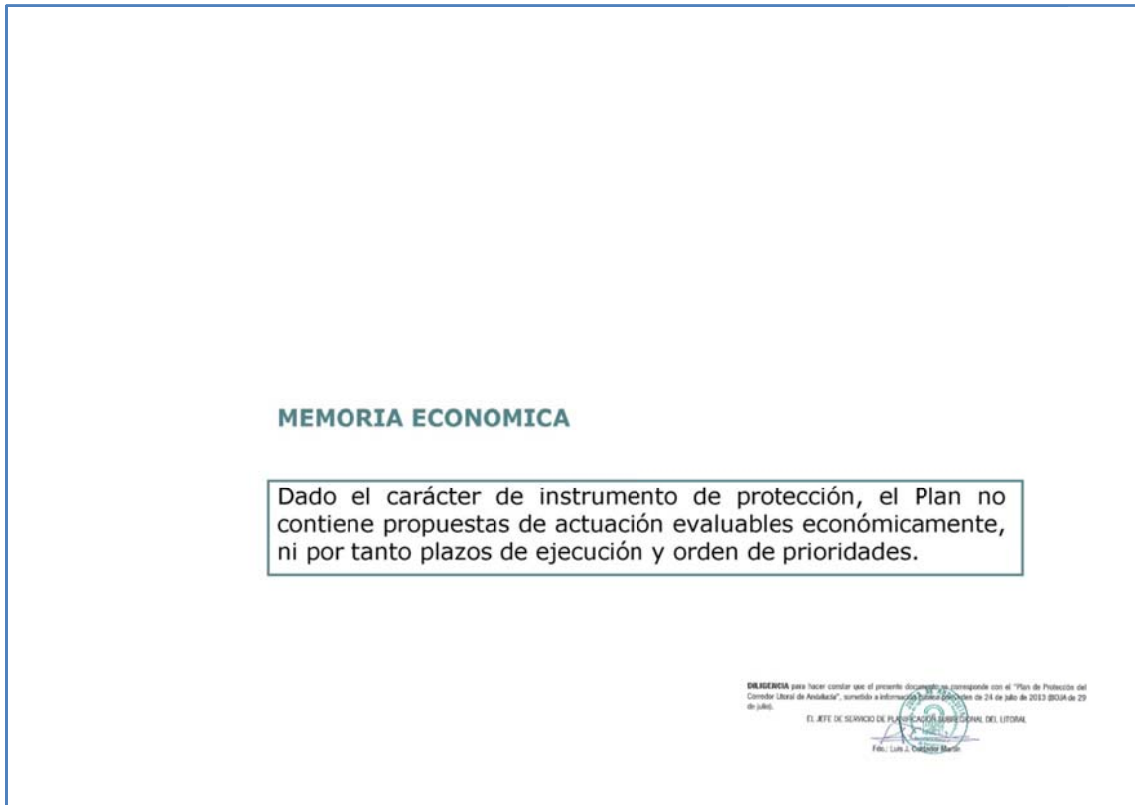
- ALMERIA: ANADARAX-UNIVERSIDAD
- MOJACAR: RAMBLA DE CAMPOS
- MOJACAR: RIO DE AGUAS
- VERA: RIO ANTAS
- PULPI: CALA REONA

La reducción de la protección vendría originada por la, como ya veremos, ambigüedad de la protección PT2 que incluye la posibilidad de construir campings, hoteles, etc...frente a las actuales ordenanzas municipales de SNUEP más restrictivas.

1	ADRA	PLAYA JUANA	SNU COMUN	PT2	
2	ADRA	GUAINOS BAJOS	SNU COMUN	PT2	
3	ADRA	ADRA-ALBUFERA	SNU COMUN	PT2	
4	ADRA	ALBUFERA	SNU EP	PA	
5	ADRA/BERJA	ALBUFERA-BALANEGRA	SNU COMUN y SNU-EPT	PT2	
6	BERJA/EL EJIDO	BALANEGRA-BALERMA	SNUEP y SNUCNR	PT2	
7	EL EJIDO	BALERMA-GUARDIAS VIEJAS	SNUCNR y SNUEP PROT. NUCLEOS	PT2	
8	EL EJIDO	GUARDIAS VIEJAS	SNUEP	PT2	
9	EL EJIDO	PUNTA ENTINAS-SABINAR	SNUEP y SNUCNR	PT2+PA	
10	ROQUETAS/ENIX/ALMERIA	ACANTILADOS AGUADULCE	SNU COMUN y SNUEP	PT1	hasta Castell del Rey
				PT2	Castell del Rey-Almeria
11	ALMERIA	ANDARAX-UNIVERSIDAD	SNUEP	PT2	
12	ALMERIA	PARQUE LITORAL	SNU COMUN	PT2	
13	ALMERIA/NIJAR/CARBONERAS	CABO DE GATA	SNUEP	PA	
14	CARBONERAS	PUERTO DE CARBONERAS	SNUCNR	NP	
15	CARBONERAS	LA GALERA	SNUEP	PT1	sin proteccion trasera suelo urbano
16	MOJACAR	SIERRA CABRERA	SNU-EPT	PT1	
17	MOJACAR	PLUEBO INDALO	SNUCNR	NP	
18	MOJACAR	RAMBLA DE LAS MARINAS	SNU-EPT y SNUCNR	PT2	
19	MOJACAR	RAMBLA CAMPOS	SNUEP	NP	
20	MOJACAR	LOS ANGELES	SNUCNR	NP	
21	MOJACAR	RIO AGUAS	SNUEP-PTU	PT2	
22	VERA	RIO ANTAS	SNUEP-LE	PT2	
23	CUEVAS DE ALMANZORA	PUNTA DE LOS HORNILLOS	SNUCNR	PT2	
24	CUEVAS DE ALMANZORA	VILLARICOS	SNU COMUN	PT2	
25	CUEVAS DE ALMANZORA	SIERRA ALMAGRERA	SNU COMUN	PT1	
26	PULPI	POZO EL ESPARTO-LOS NARDOS	SNU Proteccion agricola/SNUEP-LE	PT2	
27	PULPI	LOS TERREROS-LAS PALMERAS	SNU interes paisajistico/SNUEP-LE	PT1	
28	PULPI	CALA REONA	SNU interes paisajistico	PT2	

9.- LA MEMORIA ECONOMICA.

La memoria económica del PPCL es uno de los documentos más interesantes y curiosos que jamás he visto. Su contenido, que no puedo resistirme a reproducir, es el siguiente:



Para mi es toda una declaración de intenciones y nos muestra una imagen clarísima de la intención del planificador.

Por un lado parece poco presentable que un plan de protección no prevea ninguna actuación con relevancia económica en beneficio de la protección que pretende implantar.

¿No existe ningún espacio que necesite de actuaciones de regeneración medioambiental?

¿No se plantea tan siquiera invertir en el desarrollo del plan, aunque sea en el establecimiento de indicadores que permitan un seguimiento de su evolución tras las protecciones establecidas?

¿Tampoco hay una previsión de adquisición de los espacios más singulares?

Por otro lado parece una temeridad no analizar la responsabilidad patrimonial que pudiera derivarse de la aprobación del PPCL. Sin entrar en el detalle de la previsible aplicación del plan sí parece evidente que al menos serán indemnizables los gastos derivados de la redacción de los instrumentos de planeamiento y de gestión de los suelos urbanizables ordenados que invalida el PPCL. Que decir de los costes adelantados por estos sectores para la construcción de los sistemas generales en sus áreas de reparto y del sobre coste que resulte para los sectores no afectados.

Estamos ante un nuevo caso de protección sobre el papel, en la peor tradición de la planificación ambiental, que nos conducirá a situaciones como la del Algarrobico, producido cuando el PORN que eliminó dos sectores sin tan siquiera mencionarlo en el documento ni mucho menos prever las consecuencias de tal acto.

Los instrumentos legales, aunque sean ajustados a derecho, generan responsabilidad patrimonial y es obligación de la administración indemnizar por los daños que se deriven de su aplicación. Aún no tenemos experiencia de cómo va aplicarse el PPCL, pero dado que solo existe un artículo, el 15, con una formulación parecida a la regulación del régimen transitorio del PPCL, auguramos una conflictividad importante.

Con las normales prevenciones derivadas del estado de tramitación del plan, no sabemos cuántas licencias se encuentran trámite referidas a usos incompatibles con las protecciones del plan como tampoco sabemos el alcance de las situaciones de fuera de ordenación que pueden generarse.

No parece razonable no prever ningún tipo de indemnización por circunstancias como las descritas, como tampoco parece razonable no decir una sola palabra sobre el asunto. Parece palmario que el redactor, por razones de la urgencia de la redacción, no pueda valorar detalladamente estas posibles indemnizaciones, pero, al menos, si debería de haber previsto que alguna debe de existir y, aunque de forma genérica, mencionarlo en su memoria económica.

No es cierto que un instrumento de planeamiento territorial, por el hecho de ser de protección carezca de repercusiones económicas para la administración, más aún en este caso en que gran parte del plan es de aplicación directa e inmediata.

10.- LA NORMATIVA DEL PLAN; CAPITULO 1. DISPOSICIONES GENERALES.

Las disposiciones generales están constituidas por cinco artículos:

- Artículo 1. Naturaleza y objetivos [N]
- Artículo 2. Contenido, documentación e interpretación del Plan. [N]
- Artículo 3. Ámbito del Plan y Zona de Influencia del Litoral. [N]
- Artículo 4. Vigencia, innovación y seguimiento del Plan. [N]
- Artículo 5. Efectos del Plan. [N]

Los artículos 1, 2 y 4 carecen de particularidades dignas de comentar a los efectos de la presente ponencia mientras que el artículo 3 ya lo hemos comentado en otros epígrafes. Si merece, a mi juicio, detenerse en el estudio del artículo 5. Efectos del Plan [N]

Este artículo, con rango de norma, tiene varias determinaciones que interesa analizar.

Artículo 5. Efectos del Plan. [N]

- 1.- *El Plan de Protección del Corredor litoral es vinculante para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el planeamiento urbanístico, que deberán ajustarse a sus determinaciones.*

Es meridiana la vinculación del PPCL con los PGOUs, estos últimos deben ajustar sus determinaciones inapelablemente.

Artículo 5. Efectos del Plan. [N]

- 4.- *Las Normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones y Entidades Públicas así como para los particulares en los suelos clasificados como urbanizables o no urbanizables.*

En línea con las categorías de determinaciones que establece el POTA señala como las determinaciones con rango de norma lo son de aplicación directa, es decir, de inmediata aplicación, no necesitan de adaptación del planeamiento general.

En esta expresión “determinaciones de aplicación directa” es un modo de expresar un clásico de la cultura urbanística española, la norma de aplicación directa, que tiene su reflejo en Andalucía

en el artículo 57 LOUA y en el artículo 10.2 del TR de la Ley de Suelo. Son la expresión tradicional del “mas honesto sentido común” que se han configurado tradicionalmente como mecanismos a través de los que producir una cierta ordenación en ausencia del planificador, además de cumplir también una función de aplicación de carácter directo y prevalente sobre la ordenación recogida en el Plan, todo ello para tratar de preservar el medio ambiente y el patrimonio natural y cultural.

Que este es el sentido de la expresión es claro a la vista de lo señalado en el epígrafe 7 del mencionado artículo 5:

Artículo 5. Efectos del Plan. [N]

- 7.- Las Normas de aplicación directa prevalecerán desde su entrada en vigor sobre las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio, Planes con incidencia en la ordenación del territorio y sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico general.

Vemos como el propio redactor del plan se refiere a las determinaciones con rango de norma como “Normas de aplicación directa”, en clara referencia a la tradición mencionada.

Las determinaciones con carácter de norma son disposiciones legales sustantivas de ordenación que tienen vocación de aplicabilidad y vinculatoriedad absoluta, rotunda e inmediata, haya o no haya plan, de manera que en principio y por principio, prevalecen sobre las determinaciones concretas de los planes.

La problemática de su aplicación es importante porque, con carácter general, se remiten a conceptos jurídicos indeterminados de difícil acotamiento en ausencia de jurisprudencia.

En el caso del PPCL podremos comprobar como este carácter indeterminado y genérico de muchos de los conceptos utilizados augura una compleja aplicación de estas normas.

11.- LA NORMATIVA DEL PLAN; CAPITULO 2. ZONAS DE PROTECCION.

El capítulo 2 está constituido por los siguientes artículos:

- Artículo 6. Categorías de protección [N]
- Artículo 7. Zonas litorales de Protección Ambiental [N]
- Artículo 8. Zonas litorales de Protección Territorial 1. [N]
- Artículo 9. Zonas litorales de Protección Territorial 2. [N]
- Artículo 10. Directrices al planeamiento urbanístico general [N, D y R]
- Artículo 11. Medidas para la integración paisajística [N y D]
- Artículo 12. Régimen de uso del suelo correspondiente a las Zonas litorales de Protección Ambiental (PA). [N y D]
- Artículo 13. Régimen de uso del suelo de las Zonas litorales de Protección Territorial 1 (PT1) [N y D]
- Artículo 14. Régimen de uso del suelo de las Zonas litorales de Protección Territorial 2. (PT2) [N y D]
- Artículo 15. Régimen de las edificaciones existentes afectadas por las determinaciones del Plan [N y D]
- Artículo 16. Directrices específicas para los terrenos incluidos en las Zonas litorales de Protección Territorial [D y R]

11.1.- Artículo 6: Categorías de Protección.

Artículo 6. Categorías de protección [N]

1. *Se incluyen en las zonas de protección los ámbitos delimitados en el Plano de Ordenación en razón a sus valores ambientales, paisajísticos, existencia de riesgos naturales o aquellos que por su posición cumplen funciones territoriales y quedan excluidos del proceso de urbanización.*
2. *Se diferencian en el Plan las siguientes categorías de protección:*
 - a) *Zonas litorales de Protección Ambiental (Código en plano PA).*
 - b) *Zonas litorales de Protección Territorial 1 (Código en plano PT1).*
 - c) *Zonas litorales de Protección Territorial 2 (Código en plano PT2).*
3. *No son objeto de medidas de protección en este Plan los suelos urbanos, consolidados o no consolidados, y los terrenos calificados como sistemas generales portuario y aeroportuario, sin perjuicio de lo exigido en el artículo 10 para el desarrollo de estos suelos. A estos efectos, en los municipios sin planeamiento general se estará a lo dispuesto en la disposición transitoria séptima de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.*
4. *El planeamiento urbanístico ajustará los límites de las zonas de protección de acuerdo con sus escalas cartográficas, justificando en todo caso el cumplimiento de los objetivos establecidos en este Plan. Para ello los ayuntamientos deberán utilizar la cartografía del Plan en soporte magnético que se encuentra georreferenciada a escala 1:10.000 de la cartografía oficial de la Junta de Andalucía.*
5. *Las determinaciones específicas establecidas para cada zona o sector en la Memoria de Ordenación tendrán el carácter de directriz. (N)*

Lo esencial de este artículo es el establecimiento de tres categorías de protección: Ambiental, Territorial 1 y Territorial 2.

También interesa mencionar que excluye del régimen de protección expresamente, y para evitar equívocos, los suelos urbanos, consolidados o no consolidados, y los sistemas generales portuario y aeroportuario. Utiliza, a mi juicio, equivocadamente el término “calificados” para referirse a estos sistemas, dado que existe un amplio consenso doctrinal en entender que los sistemas generales constituirían implícitamente una clase de suelo.

A este respecto conviene recordar como el Sistema General Universidad de Almería ha sido excluido de diagnóstico del PPCL sin justificación.

11.2.- Artículo 7: Zonas Litorales de Protección Ambiental:

Artículo 7. Zonas litorales de Protección Ambiental [N]

1. *Se incluyen en estas zonas los suelos delimitados como Espacios Naturales Protegidos, los montes de dominio público, los espacios de la Red Natura 2000, las vías pecuarias y el dominio público marítimo terrestre e hidráulico, delimitados conforme a la legislación e instrumentos de planificación correspondiente.*
2. *Se incluyen en esta zona los siguientes sectores de suelo urbanizable, ubicados en el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar y protegidos por el Plan de Ordenación de Recursos Naturales vigente:*

Código Plano	Provincia	Municipio	Ámbito de planeamiento
AL-S11	ALMERÍA	NÍJAR	SAU-FA-1 La Fabriquilla
AL-S13	ALMERÍA	CARBONERAS	SUS ST-2 El Camillar
AL-S14	ALMERÍA	CARBONERAS	SUO ST-1 Algarrobico

Este artículo se limita a describir los ámbitos afectados por la Protección Ambiental. Sin embargo la descripción es contradictoria con los planos de ordenación dado que existen montes públicos y espacios natura 2000 que aparecen con otros grados de protección.

El más sorprendente es el SUNP-TOY-02 (El Toyo 2), ámbito incluido en la Red Natura 2000 que en la cartografía de ordenación aparece como Zona de protección Territorial 2. Atendiendo a la prevalencia de las determinaciones literales sobre las gráficas cabe concluir que ese ámbito es zona de Protección Ambiental, debiendo corregirse en plano y la ficha justificativa correspondiente.

Respecto de los sectores de suelo urbanizable afectados me remito a lo ya dicho en otros epígrafes de la ponencia, estos no existen desde el momento en el que la correspondiente protección ambiental fue ejecutiva. En el caso del sector SAU FA-1 en febrero del año 2008 mientras que para los sectores ubicados en Carboneras pudiera ser, aunque con matizaciones, en octubre de 1994.

11.3- Artículo 8: Zonas litorales de Protección Territorial 1.

Artículo 8. Zonas litorales de Protección Territorial 1. [N]

1. *Se incluyen en esta zona los suelos que poseen algunas de las siguientes características:*
 - a) *Suelos con valores naturales o paisajísticos de interés colindantes con el Dominio Público Marítimo Terrestre o con zonas litorales de Protección Ambiental.*
 - b) *Suelos que permiten la conexión de la costa con los espacios naturales protegidos del interior.*
2. *Se incluyen en esta zona los siguientes sectores de suelo urbanizable delimitados por el planeamiento vigente que poseen algunas de las características señaladas en el apartado anterior:*

Relaciona varios sectores
3. *Se incluyen además como zona litoral de Protección Territorial 1 los terrenos que se delimitan en el Plano de Ordenación, que poseen las características señaladas en el apartado 1 de este artículo, pertenecientes en parte al siguiente sector:*

Relaciona un sector

No comparto la justificación del epígrafe 1 por remitirse a razones estrictamente ambientales. Hemos comprobado como, por lo menos en el caso de dos sectores ST-3 (Carboneras) y CP-1 (Cuevas de Almanzora) el propio PPCL también argumenta razones urbanísticas para su protección.

Lo que si podremos comprobar, al analizar su regulación específica, es que las zonas PT1 son las únicas verdaderamente protegidas ex novo por el plan.

11.4.- Artículo 9: Zonas litorales de Protección Territorial 2.

Artículo 9. Zonas litorales de Protección Territorial 2. [N]

1. *Se incluyen en estas zonas los suelos que poseen alguna de las siguientes características:*
 - a) *Suelos con valores naturales o paisajísticos dignos de protección en los que existen edificaciones, construcciones o instalaciones irregulares que precisan de regularización.*
 - b) *Suelos que facilitan la conectividad de la costa con el interior.*
 - c) *Suelos libres de edificación que cumplen funciones territoriales específicas, de impedir la conurbación entre núcleos urbanos o contribuir a mejorar la calidad ambiental y urbana en espacios costeros muy urbanizados.*
 - d) *Suelos de transición entre los suelos urbanizados, la costa y las zonas con valores naturales.*
 - e) *Suelos sometidos a riesgos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales.*
2. *Se incluyen en esta zona los siguientes sectores de suelo urbanizable delimitados por el planeamiento vigente que poseen algunas de las características señaladas en el apartado anterior:*

Relaciona varios sectores
3. *Se incluyen además como zona litoral de protección territorial 2 los terrenos que se delimitan en el Plano de Ordenación que poseen las características señaladas en el apartado 1 de este artículo, pertenecientes en parte a los siguientes sectores:*

Relaciona varios sectores

Esta protección tiene una justificación plenamente urbanística, de modelo territorial, las razones ambientales son de mero acompañamiento.

11.5.- Artículo 10: Directrices al planeamiento urbanístico general.

Artículo 10. Directrices al planeamiento urbanístico general [N, D y R]

1. *El planeamiento urbanístico general ordenará los suelos no incluidos en las zonas de protección y establecerá su régimen de usos, conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística, en coherencia con los objetivos de este Plan establecidos en el artículo 1 [D].*
2. *Se podrán incorporar al proceso urbanístico los suelos no incluidos en zonas de protección siempre que se ajusten a los siguientes criterios: [D]*
 - a) *Deberán ser colindante al menos en un 30% de su perímetro con suelos urbanos o urbanizables con ordenación pormenorizada.*
 - b) *No se podrán delimitar sectores de suelo urbano consolidado o urbanizable en terrenos cuya pendiente media sea superior al 50% ni podrán edificarse los suelos con pendientes superiores al 35%, debiendo quedar justificadas estas circunstancias en el correspondiente instrumento de planeamiento.*
 - c) *Los terrenos incluidos en los primeros 200 metros a partir del dominio público marítimo terrestre, se clasificarán como suelo no urbanizable de especial protección o se destinarán a sistema de espacios libres.*
 - d) *En la franja comprendida entre los 200 y 500 metros, los terrenos pertenecientes a sectores que se clasifiquen como suelo urbano no consolidado o urbanizable se destinarán a espacios libres, infraestructuras urbanas, dotaciones o a uso hotelero.*
 - e) *La densidad de los nuevos sectores será como máximo la densidad media de los suelos contiguos clasificados como suelo urbano o urbanizable ordenado o sectorizado, y la altura de la edificación no será en ningún caso superior a la altura media de los mismos. La edificabilidad máxima será la definida en el artículo 17.1 de la LOUA para los usos turísticos.*
 - f) *Los sistemas generales de espacios libres se ubicarán, siempre que sea posible, colindantes con el dominio público marítimo terrestre o hidráulico, y facilitarán el acceso a la costa.*
 - g) *Se respetarán las zonas arboladas, y las zonas de interés natural ubicadas en el interior de los sectores las cuales se calificarán como sistema general o local de espacios libres.*
3. *La incorporación al proceso urbanístico de los suelos urbanizables no sectorizados incluidos en la franja de los 500 metros, no afectados por las zonas de protección del Plan, deberá respetar las condiciones establecidas en el apartado anterior, que prevalecerán sobre las del planeamiento urbanístico. [D]*
4. *No podrán realizarse modificaciones del planeamiento general o de desarrollo de los sectores incluidos en todo o en parte en el ámbito del Plan y no afectados por las zonas de protección, que tengan por objeto incrementar la edificabilidad establecida, o modificar la relación entre usos que suponga un incremento del número de viviendas previstas. [N]*

5. *Se recomienda a los municipios que deban adaptar su planeamiento general a los parámetros de crecimiento establecidos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía o a los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que preserven del proceso urbanístico los suelos urbanizables incluidos en el ámbito de este Plan, mediante su clasificación como suelo no urbanizable o su destino a sistema general de espacios libres u otras dotaciones públicas. [R]*
6. *En caso de reducción de la zona de dominio público marítimo terrestre, a que hace referencia el artículo 3.3, el planeamiento general incorporará los terrenos entre el nuevo deslinde y el establecido en este Plan con la misma categoría de protección que los terrenos colindantes. Si fueran colindantes a suelos urbanos o urbanizables se incorporarán como sistema de espacios libres. [D]*
7. *Los suelos destinados en el planeamiento vigente a sistema general deberán mantener su calificación y el uso previsto, o modificar el mismo siempre que su destino sea sistema de espacios libres, dotaciones deportivas al aire libre, u otras dotaciones vinculadas directamente a la playa. [N]*

Los primeros tres epígrafes son directrices para la modificación o revisión de los planeamientos generales. El epígrafe 4, con carácter de norma, de inmediata aplicación viene a impedir la modificación de la edificabilidad y el número de viviendas de los sectores no afectados por las zonas de protección.

El epígrafe 5 es una recomendación especialmente simpática:

Se recomienda a los municipios que deban adaptar su planeamiento general a los parámetros de crecimiento establecidos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía o a los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que preserven del proceso urbanístico los suelos urbanizables incluidos en el ámbito de este Plan, mediante su clasificación como suelo no urbanizable o su destino a sistema general de espacios libres u otras dotaciones públicas. [R]

Si al administración autonómica entiende necesaria la desclasificación de todos los sectores incluidos en el ámbito del plan no se entiende como no aprovecha la ocasión del PPCL para hacerlo, y menos aún se entiende que se lo recomiende a los municipios. Pienso yo que si un suelo urbanizable incluido en el ámbito del corredor litoral ha “sobrevivido” al sistema de protecciones del PPCL es suficiente acreditación para asegurar que su desarrollo es compatible con la conservación, sostenibilidad y ordenación del litoral. Por qué entonces recomendar a los municipios que procedan a desclasificar todos los suelos urbanizables del ámbito. Da la impresión de que la Administración autonómica ha querido llegar más lejos pero no se ha atrevido.

Por otra parte la imposición o recomendación, reiterada en diversos artículos de la normativa, referida a la clasificación de suelo en el ámbito del corredor litoral como sistema general de espacios libres me parece poco reflexionada. En primer lugar porque los sistemas generales tiene que tener un destino dotacional público, y como tales, deben ser adquiridos por la administración o cedidos por sus titulares. Teniendo en cuenta que el camino marcado es el de la desclasificación es difícil imaginar en que procesos pueden realizarse las cesiones de estos suelos, y respecto de la adquisición, atendiendo a la memoria económica del plan, mejor no pronunciarme.

El epígrafe 6 ya lo hemos comentado en otros apartados de la ponencia.

El epígrafe 7, con carácter de norma, lo que impide es la modificación del uso y la calificación de sistemas generales vigentes en el ámbito.

11.6.- Artículo 11: Medidas para la integración paisajística.

Artículo 11. Medidas para la integración paisajística [N y D]

1. *Los instrumentos de planeamiento general, deberán incorporar un estudio de integración paisajística de los desarrollos urbanísticos previstos en el ámbito del Plan. El estudio identificará y valorará los impactos potenciales que estas actuaciones pueden tener sobre el paisaje y en su percepción, justificará las determinaciones adoptadas por el planeamiento para la incorporación de estos desarrollos y establecerán las condiciones que deben ser tenidas en cuenta para la ordenación pormenorizada de estos suelos. [N]*
2. *En ausencia de las determinaciones a que hace referencia el apartado anterior, los instrumentos de planeamiento de desarrollo que afecten a terrenos incluidos en todo o en parte en el ámbito del Plan, deberán justificar la ausencia de impacto paisajístico como consecuencia de la ordenación establecida y las medidas adoptadas para la integración paisajística de las actuaciones previstas. [N]*
3. *Las Actuaciones de interés Público en suelo no urbanizable que sean autorizables conforme a este Plan, deberán incluir un estudio que identifique y valore los impactos potenciales que estas actuaciones pueden tener sobre el paisaje y en su percepción, así como las medidas adoptadas para la integración de la actuación. Esta documentación formará parte del Proyecto de actuación o del Plan Especial correspondiente y se incorporará, en su caso, al procedimiento de evaluación ambiental. [N]*
4. *Serán condiciones básicas para la integración paisajística: [D]*
 - a) *La adecuación a la morfología y la topografía del lugar.*
 - b) *El mantenimiento de los elementos naturales o patrimoniales existentes y su armonización con la ordenación propuesta.*
 - c) *La integración de la volumetría, materiales y texturas en el marco territorial o en la trama urbana preexistente.*
 - d) *La no afectación visual a elementos significativos del paisaje, tales como hitos, escarpes, líneas de cornisas u otros elementos singulares.*

El artículo impone estudios paisajísticos a los planeamientos generales , de desarrollo y a las actuaciones de interés público, el ámbito del corredor litoral.

11.7.- Artículo 12: Régimen de uso del suelo correspondiente a las Zonas litorales de Protección Ambiental.

Artículo 12. Régimen de uso del suelo correspondiente a las Zonas litorales de Protección Ambiental (PA). [N y D]

1. *El planeamiento urbanístico general clasificará y establecerá el régimen de usos de las Zonas litorales de protección ambiental de acuerdo con la normativa e instrumentos de planificación que les sean de aplicación y la normativa de este Plan. [N]*
2. *Las zonas que los Planes de Ordenación de Recursos Naturales incluyan en una categoría cuyo régimen permita su incorporación al proceso urbanístico, deberá cumplir además de lo dispuesto en dichos planes los requerimientos establecidos en el artículo 10.2 anterior. [D]*
3. *En los lugares designados Red Natura 2000 no incluidos en los Espacios Naturales Protegidos sólo se autorizarán aquellos planes o proyectos que tras la evaluación de las repercusiones sobre dicha red se determine su no afección a los hábitats naturales y las especies que motivaron su designación. [N]*
4. *En los Montes de Dominio Público solo estarán permitidas las actuaciones destinadas a la vigilancia, gestión y conservación de las formaciones forestales existentes, de la flora y fauna existentes y, en su caso, las instalaciones que tengan por objeto a fomentar el uso público de estos espacios. [N]*
5. *En los Montes Públicos y en los lugares designados Red Natura 2000 no incluidos en los Espacios Naturales Protegidos, les será de aplicación, además de su normativa específica, el régimen de usos correspondiente a las Zonas litorales de Protección Territorial que en cada caso se establecen en el Plano de Ordenación. [N]*

Este artículo contiene la regulación específica de las zonas de protección ambiental. Simplemente remite su regulación básica a la contenida en la legislación específica de estos espacios.

Para el caso de los ámbitos de la red natura 2000 y los de Montes de Dominio Público excluidos en la cartografía de ordenación de las zonas de protección ambiental cabe la contradicción ya expuesta al comentar el artículo 8.

11.8.- Artículo 13: Régimen de uso del suelo de las Zonas Litorales de Protección Territorial 1. (PT1)

Artículo 13. Régimen de uso del suelo de las Zonas litorales de Protección Territorial 1 (PT1) [N y D]

1. Los instrumentos de planeamiento general preservarán estos espacios de la urbanización mediante su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección y establecerán las medidas necesarias para el mantenimiento de los recursos naturales existentes, de acuerdo con las determinaciones establecidas en este Plan. [D]
2. En estos espacios se prohíben expresamente: [N]
 - a) La construcción de viviendas o cualquier otro tipo de construcciones, edificaciones e instalaciones, excepto las vinculadas directamente a la conservación y al mantenimiento de los valores naturales, o a las actividades recreativas o educativas vinculadas a los mismos.
 - b) Cualquier actuación que pueda alterar las condiciones paisajísticas del ámbito, en relación con su magnitud, visibilidad y dificultad de integración en el entorno, o que pueda inducir riesgos graves de erosión, salvo las infraestructuras e instalaciones sujetas a evaluación ambiental que hayan incorporado las correspondientes medidas de restauración e integración paisajísticas.
 - c) Los movimientos de tierra que alteren el perfil del terreno, excepto los necesarios para la mejora ambiental del lugar, para el mantenimiento de la explotación agrícola tradicional, o para garantizar la accesibilidad y el uso público del litoral.
 - d) Los cultivos intensivos en invernaderos.
3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 15, se permite la rehabilitación y adecuación de las edificaciones existentes construidas con licencia urbanística o cumplan los requisitos establecidos en el artículo 3.3 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, para su destino a restauración, establecimientos hoteleros o complejos turísticos rurales u otras actuaciones de interés público para usos vinculados directamente a los usos de la playa, que por su tipología y características constructivas resulten aptas para estos usos. [N].

El artículo, en su epígrafe 1 señala que las zonas PT1 deberán ser clasificadas como SNUEP. No obstante esta determinación, por ser una directriz, no tendría efectos hasta el momento de su incorporación a los correspondientes PGOUs. No obstante entiendo que la consideración como directriz puede ser una errata a la vista de que tanto en el artículo 12 (PA) como en el 14 (PT1) esta misma determinación tiene carácter de norma.

El epígrafe 2, por su carácter de norma, es de aplicación directa e inmediata, sustituyendo el contenido de los PGOUs que sea incompatible con su redacción.

El artículo se expresa en términos negativos, “Usos prohibidos”, mediante una relación exhaustiva de los mismos. El alcance de la prohibición es prácticamente universal, no autoriza ningún tipo de construcción ni instalación, ni los movimientos de tierras ni los cultivos con la técnica de invernadero.

Para reforzar su sentido restrictivo incluye, epígrafe b), una prohibición de carácter general referida a todo tipo de actuaciones, incluso las autorizables, fundada en una posible afección desfavorable de carácter ambiental o paisajístico.

Permite la rehabilitación y adecuación de las edificaciones existentes para usos terciarios: hoteles, restauración, complejos turísticos rurales y otros usos vinculados a los usos de la playa. Esta permisión se limita a las edificaciones con licencia de obras o a aquellas que sean anteriores a la ley 19/1975, de 2 de mayo, sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Este artículo deja fuera de ordenación a la totalidad de las edificaciones, instalaciones y construcciones ubicadas en las zonas de protección PT1 con la salvedad de aquellas destinadas a hoteles, restauración, complejos turísticos rurales y otros usos vinculados a los usos de la playa.

Estos usos los entiendo compatibles con el régimen de protección a la vista de la redacción del epígrafe 3 y, por lo tanto, no deben inicialmente considerarse fuera de ordenación. La única salvedad a esta opinión sería que algún documento normativo estableciera para estas edificaciones una afección negativa al paisaje o al medio ambiente, en cuyo caso nos encontraríamos en el caso de usos incompatibles del epígrafe 2.b).

También destacar como existe, en consonancia con los principios orientadores del plan, expuestos sibilinamente en el epígrafe 6 de la memoria informativa, un claro favorecimiento de los usos vinculados a la industria turística, beneficiaria de la única actividad económica que, aunque de forma limitada, autoriza este tipo de protección.

11.9.- Artículo 14. Régimen de uso del suelo de las Zonas litorales de Protección Territorial 2. (PT2)

Artículo 14. Régimen de uso del suelo de las Zonas litorales de Protección Territorial 2. (PT2) [N y D]

1. *Los instrumentos de planeamiento general preservarán estos espacios de la urbanización mediante su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección, o su destino a sistema de espacios libres y establecerán las medidas necesarias para el mantenimiento de las condiciones paisajísticas y de los usos forestales o agrícolas de acuerdo con las determinaciones establecidas en este Plan. [N]*
2. *En estos espacios se prohíben expresamente: [N]*
 - a) *La construcción de viviendas, industrias o cualquier otro tipo de construcciones e instalaciones excepto las necesarias para la explotación agrícola, las instalaciones recreativas, deportivas al aire libre o de ocio, los camping, los establecimientos de restauración, hoteles o complejos turísticos de carácter rural, así como otras actuaciones de interés público para actividades vinculadas directamente a los usos de la playa.*
 - b) *Cualquier instalación que pueda alterar las condiciones paisajísticas del ámbito, en relación con su magnitud, visibilidad y dificultad de integración en el entorno, o que pueda inducir riesgos graves de erosión, salvo las infraestructuras e instalaciones sujetas a evaluación ambiental que hayan integrado las correspondientes medidas de restauración e integración paisajísticas.*
 - c) *Los movimientos de tierra que alteren el perfil del terreno, excepto los necesarios para la mejora ambiental del lugar, las roturaciones necesarias para la puesta en uso o el mantenimiento de la explotación agrícola y para garantizar la accesibilidad y el uso público del litoral.*
3. *Las edificaciones permitidas deberán tener como máximo dos plantas (baja + 1) y adecuarse a la tipología del lugar y a los requisitos de integración paisajística exigidos en el artículo 11. [N]*

En la primera parte de este artículo observamos, que con la misma estructura que las disposiciones particulares para la protección PT1, enuncia una relación de usos, construcciones, e instalaciones que declara prohibidas. Esta prohibición, con rango de norma, hay que entenderla de inmediata aplicación.

Lo más significativo, a mi juicio, es que junto al enunciado negativo (prohibiciones) del epígrafe b) se acompañe una lista de excepciones a la prohibición extraordinariamente extensa, a la vez

que sorprendente en un ámbito para el que se exige su clasificación como de especial protección por razones de ambientales y paisajísticas. La lista de exclusiones es la siguiente:

- Construcciones necesarias para la explotación agrícola
- Instalaciones recreativas
- Instalaciones deportivas al aire libre.
- Instalaciones de ocio.
- Camping
- Establecimientos de restauración
- Hoteles
- Complejos turísticos de carácter rural
- Otras actuaciones de interés público

Prácticamente cualquier actuación vinculada a la actividad turística se encuentra autorizada. Incluso los invernaderos también serían autorizables.

Es cierto que en el epígrafe b) se repite la ya conocida prohibición de carácter indeterminado y genérico referida a las condiciones paisajísticas del ámbito, pero entiendo que después del prolijo diagnóstico que realiza el PPCL su aplicación debe tener un carácter residual frente a la enunciación positiva de usos autorizables.

Bajo mi punto de vista, más que una protección real lo que se pretende en estos ámbitos es una recualificación de usos orientada a favorecer la instalación de usos vinculados a la actividad hotelera o similar. Es otra manifestación más del cambio de modelo que se intenta imponer y al que hemos hecho referencia en otros epígrafes de esta ponencia, se suprime el sector de la vivienda vacacional o segunda residencia y se apuesta por los establecimientos turísticos.

En cuanto al epígrafe 3 poco hay que explicar, establece una altura máxima para las edificaciones y las somete a unos requisitos de integración paisajística

Artículo 14. Régimen de uso del suelo de las Zonas litorales de Protección Territorial 2. (PT2) [N y D]

4. *Excepcionalmente, los instrumentos de planeamiento general podrán incorporar al proceso urbanístico los suelos que, justificadamente, se consideren imprescindibles para [D]:*
 - a) *Satisfacer la demanda de crecimiento de los núcleos ubicados en este ámbito, cuando no sea posible satisfacer dicha demanda en contigüidad con los mismos fuera de los 500 metros del corredor litoral.*
 - b) *Resolver la ordenación de las zonas de contacto entre el suelo urbano o urbanizable y el suelo no urbanizable protegido por este Plan.*
5. *Los suelos no urbanizables que por los criterios anteriores se incorporen al proceso urbanístico, deberán cumplir las condiciones establecidas en el artículo 10.2 apartados a), b), e), f) y g) y las siguientes: [D]*
 - a) *No se podrán clasificar nuevos suelos hasta que se haya consolidado por la edificación el 70% de los suelos urbanos y urbanizables existentes en el núcleo que se amplía.*
 - b) *Los núcleos existentes incluidos íntegramente en el ámbito del Plan, podrán ocupar la zona colindante al dominio público marítimo terrestre siempre que se justifique expresamente la imposibilidad de crecimiento hacia el interior.*
6. *El planeamiento general integrará las nuevas infraestructuras portuarias que se autoricen en desarrollo del Plan Director de Puertos de Andalucía que afecten a esta zona, incluyendo los suelos que sean precisos para las instalaciones, dotaciones y demás actividades complementarias.*

Los epígrafes 4 y 5 del artículo 14 son directrices para una hipotética reclasificación de los suelos afectos a la protección territorial 2.

Las condiciones son tan generales que su aplicación particular es difícilmente evaluable.

Por último, el epígrafe 6, al que no se le señala rango, traslada a los PGOUs la obligación de incorporar las determinaciones derivadas del Plan de Puertos de Andalucía.

11.10.- Artículo 15. Régimen de las edificaciones existentes afectadas por las determinaciones del Plan [N y D]

Artículo 15. Régimen de las edificaciones existentes afectadas por las determinaciones del Plan [N y D]

1. *Las, construcciones, edificaciones e instalaciones existentes, que como consecuencia de la entrada en vigor de este Plan se encuentren en situación legal de fuera de ordenación conforme a lo dispuesto en el Decreto 2/2012, de 10 de enero, quedarán sujetas al régimen dispuesto en el mismo y a las siguientes condiciones y limitaciones [N]:*
 - a) *Mantendrán el uso y podrán seguir desarrollando la actividad para la que fueron autorizadas y en las condiciones exigidas por dicha autorización, sin que puedan llevarse a cabo obras de ampliación de las edificaciones o de la propia actividad, salvo las necesarias para su adecuación a la normativa sectorial que les sea de aplicación, o las precisas para reducir su impacto ambiental o paisajístico.*
 - b) *Se podrá modificar el uso al que se destina siempre que sea conforme con el régimen establecido por el Plan para las distintas categorías de protección.*
2. *Las instalaciones, construcciones y edificaciones existentes que a la entrada en vigor de este Plan se encuentren en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, conforme a lo dispuesto en el Decreto 2/2012, de 10 de enero, quedarán sometidas al régimen de obras y autorizaciones establecido en el mismo. [N]-*
3. *El planeamiento urbanístico establecerá un régimen específico para las edificaciones en situación legal de fuera de ordenación en función del grado de compatibilidad con la protección establecida en el Plan, sin que en ningún caso puedan alterarse las condiciones del apartado 1 de este artículo. [D]*

El artículo lo que establece es el régimen transitorio de las edificaciones, instalaciones y construcciones ubicadas en el corredor litoral.

Dado el importante número de afectados por el plan, el régimen de fuera de ordenación que se establece es razonablemente permisivo no impidiendo ninguna de las actividades actualmente en ejercicio.

11.11.- Artículo 16. Directrices específicas para los terrenos incluidos en las Zonas litorales de Protección Territorial [D y R]

Artículo 16. Directrices específicas para los terrenos incluidos en las Zonas litorales de Protección Territorial [D y R]

1. *El planeamiento urbanístico general del municipio de Moguer redelimitará el sector 4 de Mazagón estableciendo la línea de borde oriental del núcleo urbano en contacto con la zona protegida, mediante elementos físicos o territoriales, concentrará el posible crecimiento en las zonas degradadas, preservando de la edificación las zonas forestales arboladas en contacto con el espacio protegido. La edificación se ubicará al menos a 100 metros del acantilado fósil, y tendrá como máximo dos plantas (baja más uno). [D]*
2. *En las zonas protegidas de los municipios de Sanlúcar de Barrameda, Chipiona, Rota, Vejer, Barbate y La Línea delimitadas por este Plan en las que existan edificaciones irregulares, el planeamiento urbanístico determinará los asentamientos urbanísticos que por cumplir las condiciones previstas en el Decreto 2/2012, de 10 de enero, pueden incorporarse al proceso urbanístico, sin que sean de aplicación las determinaciones establecidas en el artículo 10.2.c) y d). El resto de las edificaciones quedarán en la situación que le corresponda en función de las determinaciones establecidas en dicho Decreto. [D]*
3. *En las zonas protegidas en la ensenada con Valdevaqueros-Los Lances, en el municipio de Tarifa, el planeamiento urbanístico general propiciará el mantenimiento de las instalaciones existentes al servicio de la actividad turística y deportiva, y garantizará mediante estudio paisajístico que las nuevas instalaciones que se autoricen para estos usos no generen impactos paisajísticos percibidos desde el eje viario de la actual N-340 ni desde la playa. [D]*
4. *Los municipios de Lepe, Cartaya, Moguer, Maniva, Estepona, Mijas, Velez-Málaga, Torrox, Almuñecar, Motril, Gualchos, Lujar, Albuñol, Vera y Pulpí, cuyo planeamiento urbanístico vigente supera ampliamente los parámetros de crecimiento establecidos en la norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, en la revisión del planeamiento que conforme a lo exigido por el artículo 3 del Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre deben llevar a cabo, priorizarán la desclasificación de las zonas con pendientes medias superiores al 50%, evitarán crecimientos aislados de los núcleos principales existentes, favorecerán la conectividad del litoral con el interior, y concentrarán los crecimientos en los núcleos de mayor dimensión, evitando la ocupación de las zonas colindantes al dominio público marítimo terrestre. [D]*
5. *Los municipios de Rubite y Sorvilán que no cuentan con planeamiento general, podrán incorporar al Plan General de Ordenación Urbanística los núcleos de población existentes en el litoral incluyendo los terrenos ubicados en zonas de Protección Territorial 2 que sean precisos para completar la ordenación urbanística de dichos núcleos, así como para alcanzar las dotaciones y servicios exigidos por la legislación urbanística. [D]*

6. *Los municipios de Lepe, Puerto Real, Vejer de la Frontera, Barbate, Vélez Málaga, Torrox, Almuñecar, **Cuevas de Almanzora y Pulpí**, en los que se ubican sectores o ámbitos de suelo urbanizable afectados parcialmente por las zonas protegidas, deberán innovar su planeamiento general e incluir las zonas afectadas como suelo no urbanizable de especial protección o, en su caso, como sistema general de espacios libres. [D]*
7. *Se recomienda a los municipios de Lepe, Cartaya, Manilva, Estepona, Vélez-Málaga, Torrox, **Roquetas de Mar y Pulpí**, desclasificar los suelos colindantes con las zonas protegidas por este Plan y ubicados fuera del ámbito. (R)*
8. *Se recomienda que el planeamiento de desarrollo de los sectores de suelo urbanizable no afectados por este Plan se adapte a los criterios establecidos en el artículo 10.2. (R)*
9. *Se recomienda revisar la ordenación del planeamiento de desarrollo aprobado de los sectores de suelo urbanizable no afectados por este Plan, cuyos plazos de ejecución se hubieran incumplidos, con el fin de adaptarse a los criterios establecidos en el artículo 10.2. (R)*
10. *Se recomienda a la Administración General del Estado promover la ampliación a 200 metros de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre en todos los suelos protegidos por el presente Plan. (R)*

Se trata en este artículo de una serie de determinaciones particulares para algunos municipios. Solo comentaremos los que afectan a municipios de la provincia.

Epígrafe 4. Como directriz para la revisión del planeamiento general de Pulpí y Vera señala la desclasificación de los suelos con pendientes medias superiores al 50%, evitar crecimientos aislados de los núcleos principales existentes, favorecer la conectividad del litoral con el interior, y concentrar los crecimientos en los núcleos de mayor dimensión, evitando la ocupación de las zonas colindantes al dominio público marítimo terrestre.

Insiste el plan en él, a mi juicio, error, de no imponer desclasificaciones de suelo que si recomienda hacer a los municipios. No se entiende esta actitud salvo que se justifique por el intento de trasladar la posible responsabilidad patrimonial a los ayuntamientos. Si es necesario desclasificar un suelo del corredor litoral el momento de hacerlo es ahora, en el PPCL.

Epígrafe 6. Como directriz para la modificación del planeamiento general de Cuevas de Almanzora y Pulpí, señala la necesidad de innovar el mismo para incluir las zonas afectadas por la protección, y que se corresponden parcialmente con sectores de suelo urbanizable, como

suelo no urbanizable de especial protección o, en su caso, como sistema general de espacios libres.

Me parece una innecesaria reiteración de lo impuesto con carácter de norma en los artículos 13.1 y 14.1. No se entiende este artículo salvo que se pretenda, que no creo, la desclasificación de la parte de los sectores no afectados por la protección.

Epígrafe 7. Como recomendación para los municipios de Roquetas de Mar y Pulpí se establece la desclasificación de los suelos, suponemos que urbanizables, colindantes con las zonas protegidas y exteriores al plan.

Esta recomendación tampoco se entiende en la lógica de protección del plan. Otra determinación diferida cuyo aplazamiento no se comprende.

Si podemos sacar una conclusión sobre estas determinaciones es que existe una serie de actuaciones que el planificador tiene previstas pero que no se ha atrevido a hacer, actuaciones fuera y dentro del corredor litoral, que aplaza en el tiempo para que sean asumidas por los ayuntamientos.

Como no justifica las razones por las que estas consideraciones se las exige a unos municipios y no a otros poco podemos analizar al respecto. Quizás solo advertir al ayuntamiento de Pulpí de la importante atención que ha recibido.

Epígrafes 8 y 9. Lo que propone es una revisión de los sectores no afectados por la protección, tanto los desarrollados que se encuentren fuera de plazo como los que no lo han sido, para adaptarlos a las determinaciones del artículo 10.2. Otra redacción farragosa en la que se recomienda la aplicación de una determinación que es una directriz. Además nuevamente no se explica porque difiere la aplicación de estas medidas si son necesarias.

Hacer un decreto ley, inexcusablemente urgente, para adoptar medidas de protección del litoral que luego se aplazan a la revisión de los planes generales me parece un despropósito.

Epígrafe 10. Es una recomendación a la administración general del estado que no admite comentario.

Roj: STS 1466/2013
Id Cendoj: 28079130052013100108
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5
Nº de Recurso: 5307/2011
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diecinueve de Marzo de dos mil trece.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación **5307/2011** interpuesto por la entidad mercantil **CAMPO DE DALIAS, S. A.**, representada por el Procurador D. Argimiro Vázquez Guillén y asistida de Letrado; siendo parte recurrida la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**, representada y defendida por el Abogado del Estado; promovido contra la sentencia dictada el 18 de abril de 2011 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el Recurso Contencioso-administrativo 108/2008 , sobre **deslinde** de los bienes de **dominio público** marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 15.766 metros de longitud, comprendido entre la zona del aparcamiento de vehículos a levante del Apartotel Aguamarina de la Urbanización Almerimar (1ª Fase) y la Urbanización de playa Serena (excluida), términos municipales de El Ejido y Roquetas de Mar (**Almería**).

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 108/2008, promovido la entidad mercantil **CAMPO DE DALIAS, S. A.** , y en el que ha sido parte demandada la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO** , contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de diciembre de 2007 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 15.766 metros de longitud ---así resulta de la parte dispositiva de esa Orden, aunque en la sentencia de instancia se hace mención por error a 17.447 metros de longitud---, comprendido entre la zona del aparcamiento de vehículos a levante del apartotel Aguamarina de la Urbanización Almerimar (1ª Fase) y la Urbanización de Playa Serena (excluida), términos municipales de El Ejido y Roquetas de Mar (**Almería**).

SEGUNDO .- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 18 de abril de 2011 , cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

" **FALLAMOS:** Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Campo de Dalias SA contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de diciembre de 2007 que aprueba el **deslinde** de bienes de **dominio público** marítimo- terrestre del tramo de costa de unos 17.447 metros de longitud, comprendido entre la zona de aparcamiento de vehículos a levante del apartotel Aguamarina de la Urbanización Almerimar y la Urbanización playa de la Serena, términos municipales de El Ejido y Roquetas de Mar (**Almería**), declaramos dicha Orden Ministerial, en relación con los terrenos impugnados por tal recurrente, conforme con el ordenamiento jurídico, sin hacer imposición de las costas procesales ocasionadas".

TERCERO .- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación de **CAMPO DE DALIAS, S. A.** , se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala de instancia de fecha 3 de octubre de 2011, 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 23 de noviembre de 2011 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó que se dictara

sentencia por la que el recurso sea estimado, casando la impugnada y dictando otra ajustada a derecho de conformidad con las pretensiones ejercidas por esta parte.

QUINTO .- El recurso de casación fue admitido por providencia de 23 de enero de 2012, ordenándose también, por providencia de 3 de febrero de 2012, 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 6 de marzo de 2012, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó a la Sala que se dictara sentencia que desestime el recurso y confirma la sentencia recurrida.

SEXTO .- Por providencia de 18 de febrero de 2013 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 5 de marzo de 2013, fecha en 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 5307/2011 la sentencia que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional dictó el 18 de abril de 2011, en su Recurso contencioso-administrativo 108/2008, que desestimó el formulado por la entidad mercantil **CAMPO DE DALIAS, S. A.**, contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de diciembre de 2007 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 15.766 metros de longitud, comprendido entre la zona del aparcamiento de vehículos a levante del Apartotel Aguamarina de la Urbanización Almerimar (1ª Fase) y la Urbanización de Playa Serena (excluida), términos municipales de El Ejido y Roquetas de Mar (**Almería**).

SEGUNDO .- Como decimos, la Sala de instancia desestimó el recurso y se fundamentó para ello, en síntesis, y por lo que aquí interesa, en la siguiente argumentación:

a) En relación con el objeto del recurso se señala en el primero de sus fundamentos jurídicos: "Se impugna en el presente recurso contencioso-administrativo, por Campo de Dalias SA, la resolución del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de diciembre de 2007 que aprueba el **deslinde** de los bienes de **dominio público** marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 17.447 metros de longitud, comprendido entre la zona de aparcamiento de vehículos a levante del apartotel Aguamarina de la Urbanización Almerimar y la Urbanización playa de la Serena, términos municipales de El Ejido y Roquetas de Mar (**Almería**).

Concretamente la parte recurrente impugna dicha delimitación comprendida entre los vértices M-66 a M-113 según figuran en los planos nº 2, hojas 2 y 3, de los de la Dirección General de Costas escala 1/5000, que obran en el expediente administrativo.

Tal resolución impugnada, en su Consideración 2), justifica dicha delimitación, en la observación directa, en distintos informes obrantes en el expediente como son el "estudio técnico para la justificación del DPMT" y por lo que se refiere en concreto al tramo comprendido entre los vértices M-1 a M- 21 y M- 71 a M- 105, la poligonal de **deslinde** propuesta se traza por el límite interior de los depósitos de arena y materiales sueltos presentes en la zona, sin que la extracción masiva de arena y la degradación de la zona impida que los terrenos sean bienes demaniales, de conformidad con el apartado b) del artículo 3.1 de la Ley de Costas .

Y con respecto a los vértices M-25 a M-71 y M-105 a M-214, se indica que el trazado de la línea se ha efectuado por el punto más interior alcanzado por las olas en los mayores temporales conocidos y las marismas, y respecto de los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, conforme a lo previsto en el artículo 3.1.a) de dicha Ley de Costas ".

b) La caducidad del procedimiento alegada por la parte actora se desestima al señalar: "SEGUNDO.- Aunque se plantee con carácter subsidiario en la demanda, la excepción de caducidad opuesta por tal actora ha de ser resuelta previamente en esta sentencia, dado su carácter obstativo al fondo de la controversia.

Para ello es importante partir del hecho de que conforme a la fecha de incoación del procedimiento de **deslinde**, que fue la de 18 de junio de 2004, según la propia demanda reconoce, es aplicable el plazo de veinticuatro meses que, como máximo para notificar la resolución de los procedimientos de **deslinde**, prevé el artículo 12.1 de la Ley de Costas , tras la modificación operada por Ley 53/2002.

Si bien la Orden Ministerial de **deslinde** fue notificada a la recurrente con fecha de 25 de enero de 2008, consta también en las actuaciones que mediante Resolución de la Dirección General de Costas de 6

de marzo de 2006, y de conformidad con el artículo 42.6 LRJAPyPAC, se amplió en otros 24 meses el plazo de resolución y notificación de dicho expediente de **deslinde**.

Argumenta la parte actora, en la demanda, que la motivación de la resolución de 6-3-2006 es genérica e insuficiente, pues no se ha justificado, ni mínimamente, la ausencia de medios personales. Que el incumplimiento del plazo de dos años es consecuencia de la mala planificación de la Administración, que no ha calculado correctamente la longitud del tramo a deslindar, máxime cuando el Servicio Provincial de Costas permaneció inactivo durante el año y medio siguiente a la incoación del procedimiento. Se aduce además la falta de competencia del Director General para dictar dicha Orden Ministerial de ampliación del plazo, y que tal Resolución de ampliación no ha sido notificada a los interesados.

De un lado es necesario hacer referencia a la consolidada y reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo (3ª) que se expone y resume en la STS 17-12-2009 (Rec. 4357/2005), a cuyo tenor, y para que proceda la nulidad del acto prevista en el precepto considerado como infringido (62.1.e) LRJPA) es preciso que se haya prescindido totalmente de los trámites del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites por importante que éste sea. Cuando se ha omitido un trámite procedimental, pero no se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente previsto, nos encontramos con la posibilidad de que el acto pueda ser anulable de conformidad con el artículo 48.2 de la referida Ley Procedimental (ahora 63.2 de la Ley 30/1992) aunque en este supuesto sólo procederá la declaración de anulabilidad si el acto carece de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o si ha producido indefensión a los interesados. Y, por último debemos reiterar que "no se produce indefensión a estos efectos si el interesado ha podido alegar y probar en el expediente cuanto ha considerado oportuno en defensa de sus derechos y postura asumida, como también recurrir en reposición, doctrina que se basa en el artículo 24.1 CE , si hizo dentro del expediente las alegaciones que estimó oportunas" (STS 27 de febrero de 1991), "si ejercitó, en fin, todos los recursos procedentes, tanto el administrativo como el jurisdiccional" (STS de 20 de julio de 1992) (...) Por ello, "si el interesado en vía de recurso administrativo o contencioso-administrativo ha tenido la oportunidad de defenderse y hacer valer sus puntos de vista, puede entenderse que se ha subsanado la omisión y deviene intrascendente para los intereses reales del recurrente y para la objetividad del control de la Administración, compatibilizando la prohibición constitucional de indefensión con las ventajas del principio de economía procesal que complementa al primero sin oponerse en absoluto al mismo, y que excluye actuaciones procesales inútiles a los fines del procedimiento" (SSTS de 6 de julio de 1988 y 17 de junio de 1991).

En el caso concreto que nos ocupa, la Orden Ministerial de 6 de marzo de 2006 que amplió en 24 meses el plazo de resolución y notificación del expediente, al amparo del artículo 42.6 LRJPAC, deriva de la comunicación del Jefe del Servicio Provincial de Costas de **Almería**, dirigida el 20 de enero de 2006 a la Dirección General de Costas (DGC), en la que argumenta que debido al volumen de solicitudes presentadas, la complejidad del expediente y la falta de los medios personales necesarios para llevar a cabo los actos de instrucción precisos para la resolución del **deslinde**, se hace imposible el cumplimiento del plazo de resolución de 24 meses.

Solicitaba, en consecuencia, que dicha Dirección General habilitara los medios personales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo, medios que se estiman en tres Técnicos con experiencia en la materia, o si esto no fuera posible, la ampliación del plazo, que fue lo que finalmente se acordó.

Ampliación del plazo que se justifica por la OM de 6 de marzo de 2006, en la gran longitud del tramo del **deslinde** y el gran número de afectados, parámetros que amparan dicha ampliación, por cuanto el **deslinde** aprobado tiene 17.447 metros de longitud y afecta a un gran número de afectados, como se constata de la lectura de los Antecedentes de Hecho de la resolución aprobatoria del **deslinde**.

Ello a tenor de la doctrina de la STS de 19 de septiembre de 2009 que, en interpretación del artículo 42.6 de la Ley 30/92 indica que se trata de una previsión en la 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 y 4 de marzo de 2.009).

Además es indudable, según deriva de la OMMA 224/2005, de 28 de enero, y contrariamente a lo que argumenta la demanda, que tal facultad de ampliación del plazo se encuentra entre las facultades delegadas de la Ministra de Medio Ambiente al Director General del Departamento en cuanto se trata de una resolución

de trámite adoptada en un procedimiento de **deslinde**, **deslinde** cuyas facultades, sin lugar a dudas, son delegables en dicho Director General.

Debiendo ponerse de manifiesto, por último, que la notificación a los interesados de la repetida resolución de ampliación (que no es susceptible de recurso), el único efecto que produce es poner en conocimiento de los interesados la ampliación del plazo de resolución y notificación del expediente. Se trata, por tanto, de un vicio no invalidante que se subsana con el conocimiento por el interesado de la citada resolución al examinar el expediente, sin que en ningún caso pueda apreciarse indefensión material, la única relevante conforme a la Jurisprudencia expuesta con anterioridad.

Por ello ha de considerarse, en definitiva, que la resolución aprobatoria del **deslinde** se notificó a la recurrente el 23 de enero 2008 sin que hubiera transcurrido la ampliación del plazo acordado, por lo que no procede apreciar la caducidad del procedimiento de **deslinde**".

c) A continuación se analizan, en los siguientes fundamentos jurídicos ---tercero a séptimo--, las cuestiones de fondo alegadas por la entidad demandante, cuya desestimación por las razones que en ellos se exponen comporta la del recurso.

TERCERO .- Contra esa sentencia ha interpuesto la entidad mercantil **CAMPO DE DALIAS, S. A.**, 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 del artículo 42.6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP), en relación con los artículos 54 , 57 y 58 del mismo cuerpo legal .

2º.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la LRJCA , por infracción del artículo 60 de la Ley, en relación con los artículos 218 , 317 , 319 , 320 , 348 y 376 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), en cuanto que no se han cumplido las reglas para la valoración de la prueba documental y pericial establecidas en los mismos, obteniendo un resultado ilógico y arbitrario de dicha valoración.

CUARTO .- En el *primero de los motivos* de impugnación se alega, en síntesis, que la sentencia de instancia infringe los preceptos antes citados por no haber acordado la caducidad del procedimiento del **deslinde** de que se trata, aprobado por la citada Orden Ministerial de 13 de diciembre de 2007, cuando había transcurrido con exceso el plazo de "veinticuatro meses" previsto en el artículo 12.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC), en la redacción dada por el artículo 120 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre , para la notificación de los procedimientos de **deslinde**, y que es aplicable al presente caso, por cuanto **la fecha de incoación del procedimiento es de 18 de junio de 2004** . Se señala, asimismo, que la ampliación de ese plazo en virtud de la Resolución de la Dirección General de Costas de 6 de marzo de 2006 en otros "veinticuatro meses" es ilegal, al ser contraria a lo dispuesto en el citado artículo 42.6 LRJAP , toda vez que:

a) No se notificó a la recurrente, y cuando tuvo conocimiento de ella, el **12 de febrero de 2007** ---al notificarse el trámite de audiencia---, ya había transcurrido el plazo de dos años desde la incoación del procedimiento; y

b) No está justificada esa ampliación del plazo al no haberse efectuado una adecuada y precisa motivación del mismo.

Este motivo, ha de prosperar, ya que el mismo es idéntico al esgrimido en el **Recurso de Casación 6753/2009** , seguido contra sentencia dictada en la instancia contra la misma Orden de **deslinde** que aquí nos ocupa; motivo que fue estimado en la reciente **STS de 30 de enero de 2013** , casando la citada sentencia de instancia y anulando la Orden de **deslinde** impugnada, al haberse producido la caducidad del procedimiento seguido al efecto.

Por tanto, los principios de seguridad jurídica, unidad de doctrina e igualdad nos obligan a ello.

QUINTO .- En aquella ---y en otras SSTs--- razonábamos, de forma genérica, en los siguientes términos en relación con la caducidad del mismo procedimiento de **deslinde**; razonamientos que reiteramos y adaptamos al supuesto de autos.

Debemos señalar, en primer lugar, que la jurisprudencia más actualizada --- SSTs de 26 de mayo de 2010 (casación 2842/2006) , 6 de abril de 2011 (casación 1795/2007)--- ha señalado, en relación con los plazos de caducidad establecidos por la modificación de los artículos 42 , 43 y 44 de la Ley 30/1992 , llevada a cabo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que los mismos son también aplicables a los procedimientos de **deslinde** marítimo-terrestre " *iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley 4/1999, que lo fue el 14 de abril de 1999* ".

En esa STS de 26 de mayo de 2010 se anula la de instancia, precisamente por no haber declarado caducado el procedimiento administrativo de **deslinde** marítimo-terrestre al que se refiere, y se anula la Orden impugnada del Ministerio de Medio Ambiente, por haberse dictado cuando había caducado ese procedimiento al haber transcurrido "el plazo de seis meses" previsto en el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999, que se considera aplicable por haberse iniciado el procedimiento cuando ya estaba en vigor esa Ley 4/1999 y antes de la vigencia de la Ley 53/2002. Se dice así en esa sentencia "... Como en los procedimientos de **deslinde** marítimo-terrestre, iniciados a partir del 14 de abril de 1999 en que entró en vigor la Ley 4/1999 y antes de la vigencia de la Ley 53/2002 ocurrida el 1 de enero de 2003, no existía norma con rango de Ley ni norma comunitaria europea que fijase un plazo específico para notificar las resoluciones de los procedimientos de **deslinde** de **dominio público** marítimo terrestre y el Reglamento de la Ley de Costas establecía un plazo superior a tres meses, el plazo máximo para notificar la resolución expresa en un procedimiento de **deslinde** marítimo-terrestre era el de seis meses, de manera que, transcurrido dicho plazo sin haberse notificado tal resolución expresa, procedía declarar la caducidad del procedimiento y ordenar el archivo de las actuaciones.

Esta interpretación es la que consideramos más acorde con los objetivos que inspiraron la reforma introducida por Ley 4/1999, de 13 de enero, en el procedimiento administrativo común, al señalar en su Exposición de Motivos que «respecto al procedimiento para hacer efectiva la resolución, se parte de la premisa de que un procedimiento administrativo que no sea ágil y breve es difícil que pueda ser una institución al verdadero servicio a los ciudadanos», y más adelante se refiere a los casos en que la Administración ejercita potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, «en los que los interesados podrán entender caducado el procedimiento.»".

De acuerdo con esa jurisprudencia, también ha declarado esta Sala del Tribunal Supremo en SSTS de 2 de noviembre de 2011 (casación 5256/2008) y de 17 de mayo de 2012 (casación 6172/2009), la caducidad del procedimiento del **deslinde** marítimo-terrestre iniciado de oficio después de la entrada en vigor de la citada Ley 53/2002, cuando había transcurrido el plazo de "veinticuatro meses" previsto en el artículo 12.1 LC, en la redacción dada por esa Ley 53/2002, al ser esa caducidad la consecuencia que resulta del artículo 44.2 LRJPA, al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio.

En el presente caso, el procedimiento del **deslinde** de que se trata fue incoado el 18 de junio de 2004 por el Servicio Provincial de Costas de **Almería**, y la Orden resolutoria del mismo no se dictó hasta el 13 de diciembre de 2007 ---lo que no se cuestiona y así se pone de manifiesto en la sentencia de instancia---, una vez transcurrido, por tanto, con exceso el mencionado plazo de veinticuatro meses previsto en el tantas veces citado artículo 12.1 LC.

La Sala de instancia no accedió, sin embargo, a declarar la caducidad del procedimiento de **deslinde** que había sido invocada por la entidad mercantil aquí recurrente al haberse ampliado el plazo de resolución y notificación de ese procedimiento en "veinticuatro meses" en virtud de la Resolución de 6 de marzo de 2006, a la que antes se ha hecho mención, al amparo del artículo 42.6 LRJPA. En concreto, este precepto dispone: " 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".

Pues bien, tiene razón la parte recurrente en su alegación de que esa ampliación del plazo, en virtud de la Resolución de 6 de marzo de 2006, no impide la caducidad del procedimiento toda vez que cuando tuvo conocimiento de ella, el 12 de febrero de 2007, ya había transcurrido el plazo de dos años desde la incoación del procedimiento.

La Sala sentenciadora admite que la Resolución de 6 de marzo de 2006 no se notificó a los interesados, pero considera --- fundamento jurídico segundo, antes transcrito--- que esa notificación "(que no es susceptible

de recurso), el único efecto que produce es poner en conocimiento de los interesados la ampliación del plazo de resolución y notificación del expediente. Se trata, por tanto, de un vicio no invalidante que se subsana con el conocimiento por el interesado de la citada resolución al examinar el expediente, sin que en ningún caso pueda apreciarse indefensión material, la única relevante conforme a la Jurisprudencia expuesta con anterioridad.

Por ello ha de considerarse, en definitiva, que la resolución aprobatoria del **deslinde** se notificó a la recurrente el 23 de enero 2008 sin que hubiera transcurrido la ampliación del plazo acordado, por lo que no procede apreciar la caducidad del procedimiento de **deslinde**".

Esta argumentación de la sentencia de instancia no puede ser compartida.

En relación con el citado artículo 42.6 LRJPA esta Sala ha señalado lo siguiente en la **STSde 15 de noviembre de 2012** (casación 4350/2011): "... Del examen del precepto de referencia (42.6 de la LRJPA), como ya hemos expuesto en la reciente STS de 20 de septiembre de 2012 (Recurso de casación 5959/2010) 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".

El carácter **excepcional** que tiene la ampliación del plazo previsto en ese artículo 42.6 comporta, no solo que se dicte por el órgano competente y que se justifiquen adecuadamente las circunstancias que lo permiten, sino también, como expresamente dispone ese precepto, que se notifique ---"deberá ser notificado" --- el acuerdo que resuelve sobre la ampliación del plazo, que, obviamente, ha de efectuarse antes de que transcurra el plazo para dictar la resolución del procedimiento.

Esa notificación que ha de efectuarse a los interesados sirve no solo para acreditar ante ellos la regularidad de la actuación administrativa, sino también, por lo que ahora importa, para que tengan conocimiento de que el transcurso del plazo, que estaba previsto para el dictado y notificación de la resolución, no comporta, en los procedimientos en los que se ejercen potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, a los que se refiere el artículo 44.2 LRJPA ---entre los que están los del **deslinde** marítimo-terrestre---, su caducidad.

Debe destacarse que la incoación del procedimiento de **deslinde** conlleva importantes consecuencias jurídicas, como son la suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el **dominio público** marítimo-terrestre y en su zona de servidumbre de protección (artículo 12.5 LC y 21 del Reglamento de esa Ley, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre), e incluso la suspensión cautelar del otorgamiento de licencias de obra, en los términos previstos en el artículo 22.b) de ese Reglamento.

Por ello, cuando la Administración considere que no puede cumplir el plazo máximo de "veinticuatro meses" establecido en la propia Ley de Costas para notificar la resolución de los procedimientos de **deslinde**, y estime necesario hacer uso de la **facultad excepcional de la ampliación de ese plazo**, por concurrir las circunstancias previstas en el tantas veces citado artículo 42.6 LRJAP, deberá ---además de acreditar esas circunstancias--- cumplir también el mandato que impone ese precepto de notificar ese acuerdo de ampliación de plazo a los interesados, lo que ha de efectuar antes del vencimiento del plazo previsto para la resolución del procedimiento, como antes se ha dicho.

El hecho de que el acuerdo de ampliación del plazo no sea susceptible de recurso no determina que no tenga consecuencias jurídicas el incumpliendo por parte de la Administración del deber de su notificación a los interesados. Esa notificación se impone por evidentes razones de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución) **y el incumpliendo por la Administración de ese deber determina ---frente a lo que resulta de la sentencia de instancia--- que esa ampliación carezca de eficacia para los interesados.**

En el presente caso, ha de destacarse que la Resolución de 6 de marzo de 2006 de ampliación del plazo no se notificó a los interesados ---como se admite por la Sala sentenciadora--- y que, cuando tuvo conocimiento de esa Resolución la entidad aquí recurrente, según manifiesta, al notificarse el **12 de febrero de 2007** el trámite de audiencia del expediente de **deslinde**, que se concedió en virtud del escrito del Jefe del Servicio Provincial de Costas de **Almería** de 29 de enero de 2007 (según consta en la carpeta 1/2 "Trámite de Audiencia"), ya había transcurrido con exceso el plazo de "veinticuatro meses" establecido en el citado artículo 12.1 LC, desde la fecha de incoación del procedimiento, en este caso el 18 de junio de 2004, como antes se ha dicho.

Por ello, al haber transcurrido con exceso el mencionado plazo de "veinticuatro meses" desde que se inició el procedimiento de **deslinde**, el 18 de junio de 2004, hasta que se dictó la Orden aprobatoria del mismo el 13 de diciembre de 2007, como se ha puesto de manifiesto, ese procedimiento ha de declararse caducado, como se alega por la parte recurrente. No impide esta conclusión la ampliación del plazo, en 24 meses, para resolver y notificar la resolución que se contiene en la citada Resolución de 6 de marzo de 2006, toda vez que (1) cuando tuvo conocimiento de ella la parte recurrente ---el 12 de febrero de 2007, como se ha dicho--- ya había transcurrido el citado plazo de "veinticuatro meses" desde la incoación del procedimiento, y, (2) cuando, por otra parte, la mencionada Resolución no cumple las exigencias formales y de fondo que del precepto (42.6 de la LRJPA) se deducen.

Así lo ha señalado ya está Sala en la citada sentencia de **30 de enero de 2013**, dictada en el **Recurso de Casación 6753/2009**, en relación con la misma Resolución aquí impugnada; Resolución en la que se indica:

*" 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 LC por la citada Ley 53/2002, de 30 de diciembre---, el **deslinde** 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 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, existen, como hemos anticipado motivos para proceder a la anulación de la sentencia de instancia, que había considerado válida esa ampliación y había denegado la caducidad del procedimiento de **deslinde** en virtud de la misma.

SEXTO .- Procede, pues el acogimiento del motivo de casación, por resultar procedente la caducidad del procedimiento de **deslinde**, y, por las mismas argumentaciones, la estimación del recurso contencioso-administrativo.

SEPTIMO .- Conforme al artículo 139.2 LRJCA, no procede hacer declaración expresa sobre las costas causadas en la instancia ni en este recurso.

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 5307/2011, interpuesto por la entidad mercantil **CAMPOS DE DALIAS, S. A.**, contra la sentencia dictada por la Sección Primera de Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional el 18 de abril de 2011, en su Recurso Contencioso-administrativo 108/2008, seguido contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de diciembre de 2007 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 15.766 metros de longitud, comprendido entre la zona del aparcamiento de vehículos a levante del Apartotel Aguamarina de la Urbanización Almerimar (1ª Fase) y la Urbanización de Playa Serena (excluida), términos municipales de El Ejido y Roquetas de Mar (**Almería**).

2º.- Que debemos anular, y anulamos y casamos la citada sentencia.

3º.- Que debemos estimar y estimamos el Recurso Contencioso-administrativo 108/2008 formulado por la entidad mercantil **CAMPOS DE DALIAS, S. A.** contra la citada Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de diciembre de 2007, 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 15.766 metros de longitud, comprendido entre la zona del aparcamiento de vehículos a levante del Apartotel Aguamarina de la

Urbanización Almerimar (1ª Fase) y la Urbanización de Playa Serena (excluida), términos municipales de El Ejido y Roquetas de Mar (**Almería**).

4º.- Que anulamos dicha Resolución.

5º. Que no hacemos 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 juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN** .- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ

Roj: STS 324/2013

Id Cendoj: 28079130052013100032

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 5

Nº de Recurso: 6753/2009

Nº de Resolución:

Procedimiento: RECURSO CASACIÓN

Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE

Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a treinta de Enero de dos mil trece.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación **6753/2009** interpuesto por la entidad mercantil **CERRILLOS, S. A.**, representada por el Procurador D. Marcos Juan Calleja García y asistida de Letrado; siendo parte recurrida la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**, representada y defendida por el Abogado del Estado; promovido contra la sentencia dictada el 17 de septiembre de 2009 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el Recurso Contencioso-administrativo 147/2008 , sobre **deslinde** de los bienes de **dominio público** marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 15.766 metros de longitud, comprendido entre la zona de aparcamiento de vehículos a levante del apartotel Aguamarina de la Urbanización Almerimar (1ª Fase) y la Urbanización de playa Serena (excluida), términos municipales de El Ejido y Roquetas de Mar (**Almería**).

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 147/2008, promovido la entidad mercantil **CERRILLOS, S. A.** , y en el que ha sido parte demandada la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO** , contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de diciembre de 2007 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 15.766 metros de longitud, comprendido entre la zona de aparcamiento de vehículos a levante del apartotel Aguamarina de la Urbanización Almerimar (1ª Fase) y la Urbanización de playa Serena (excluida), términos municipales de El Ejido y Roquetas de Mar (**Almería**).

SEGUNDO .- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 17 de septiembre de 2009 , cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

" *FALLAMOS: DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad CERRILLOS S.A. representada por el Procurador Sr. Calleja García contra la resolución del Ministerio de Medio Ambiente de fecha 13 de diciembre de 2007; sin expresa imposición de costas*" .

TERCERO .- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación de **CERRILLOS, S. A.** , se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en Providencia de la Sala de instancia de fecha 4 de noviembre de 2009 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 21 de diciembre de 2009 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó que se dictara sentencia que resolviera estimar la casación, declarando no ajustados a derecho los actos objeto del recurso de instancia y de la sentencia, casando la misma y dictando otra por la que se declare la inadecuación a derecho de los actos administrativos recurridos.

QUINTO .- El recurso de casación fue admitido por Providencia de 7 de abril de 2010, ordenándose también, por Providencia de 22 de abril de 2010, 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 la representación que ostenta de la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO** mediante escrito presentado el 18 de junio de 2010, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó a la Sala que se dictara sentencia por la que se declare no haber lugar al recurso de casación interpuesto contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 17 de septiembre de 2009, imponiéndose las costas al recurrente.

SEXTO .- Por providencia de 17 de diciembre de 2013, se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 23 de enero de 2013, 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 6753/2009 la sentencia que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional dictó el 17 de septiembre de 2009, en su Recurso Contencioso- administrativo 147/2008, que desestimó el formulado por la entidad mercantil **CERRILLOS, S. A.**, contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de diciembre de 2007 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 15.766 metros de longitud, comprendido entre la zona de aparcamiento de vehículos a levante del apartotel Aguamarina de la Urbanización Almerimar (1ª Fase) y la Urbanización de playa Serena (excluida), términos municipales de El Ejido y Roquetas de Mar (**Almería**).

SEGUNDO .- Como decimos, la Sala de instancia desestimó el recurso y se fundamentó para ello, en síntesis y por lo que aquí interesa, en la siguiente argumentación:

a) En relación con el objeto del recurso y las alegaciones de la parte demandante se indica en el primero de sus fundamentos jurídicos: *"Se impugna en el presente recurso contencioso-administrativo la resolución del Ministerio de Medio Ambiente de fecha 13 de diciembre de 2007 por la que se aprueba el **deslinde** de los bienes de **dominio público** marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 15.766 metros de longitud, entre los vértices M-1 y M-214, comprendido entre la zona del aparcamiento de vehículos a levante del apartotel Aguamarina de la Urbanización Almerimar (1ª Fase) y la Urbanización de playa Serena (excluida), términos municipales de El Ejido y Roquetas de Mar (**Almería**), según se define en los planos fechados en septiembre de 2006.*

En la demanda se alega que la entidad Cerrillos S.A. es propietaria de dos fincas registrales: una inscrita en el Registro de la Propiedad de Berja, Tomo 1072/libro 387 Dalias, finca 30.619, inscripción 2ª y otra inscrita en el Registro de la Propiedad de Roquetas de Mar, Tomo 1072/libro 77, finca 5884, inscripción 5ª.

*No concreta la actora los vértices entre los que se encuentran comprendidas las citadas fincas, que aparecen relacionadas en el proyecto de **deslinde** como fincas nº 44 y 53, comprobándose del examen de los planos del **deslinde** aprobados por la resolución impugnada, que abarcan los vértices M- 149 a M-214 , que serán considerados como vértices del pleito.*

*Los vértices M-105 a M-214 entre los que se encuentran los del pleito se delimitan al amparo del artículo 3.1.a) de la Ley de Costas , y corresponden a situar la línea de **deslinde** en el punto más interior alcanzado por las olas en los mayores temporales conocidos y las marismas, albuferas, marjales, esteros y en general los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la infiltración de agua del mar.*

Dentro de estos vértices M- 105 a M-184 se encuentran las llamadas Salinas de Cerrillos y, el Charcón del Hornillo entre los vértices M-184 a M-214.

En la demanda se invocan los siguientes motivos de impugnación:

1.Nulidad de la resolución recurrida al dictarse en un procedimiento caducado por cuanto la ampliación del plazo inicialmente previsto para resolver no es ajustada a las previsiones de la normativa de aplicación.

*2.Nulidad por falta de motivación de la resolución que ordena la incoación del expediente de **deslinde**.*

*3.La existencia de fraude de Ley en la actuación del órgano administrativo, por justificar la incoación del nuevo **deslinde** (existía uno nuevo anterior aprobado por OM de 21 de enero de 1967) en la Disposición Transitoria Primera 3 de la Ley de Costas , y calificar el **deslinde** vigente como parcial al no recoger la totalidad de los bienes definidos en la actual Ley de Costas, cuando el Reglamento de la Ley de Costas indica que*

la determinación de la existencia o no de **deslinde** parcial se remite a que el existente recoja los bienes determinados como **dominio público** por la Ley de Costas de 1969.

4. Vulneración del artículo 11 de la Ley de Costas, que señala que el dominio **público** se determinara atendiendo a las características de los bienes que lo integran y los bienes incluidos en dicho **deslinde** no se atienen a esas características, basándose en el informe emitido por el Ingeniero Superior de Minas, D. Rafael Escribano Cañadas y aportado en vía administrativa.

Trata de desvirtuar el Estudio Geomorfológico y alega que ni la propuesta de **deslinde** ni el citado Estudio incluyen un verdadero y auténtico Estudio Geológico. Alude a que los terrenos comprendidos detrás del cordón dunar litoral no resultan necesarios para la protección de la costa, que se trata de dunas inmóviles fijadas por la vegetación y hace referencia a que la zona se encuentra arrasada al haber sido objeto de extracciones masivas de áridos por una cantera autorizada por la Administración.

Finalmente señala que la aprobación del **deslinde** supone una limitación del derecho de propiedad y una auténtica expropiación".

b) La caducidad del procedimiento alegada se desestima, al señalar: "SEGUNDO.- Siguiendo un orden lógico, se va a analizar la invocada caducidad del procedimiento de **deslinde**, que se fundamenta en no considerar ajustada a derecho la ampliación de plazo inicialmente previsto para resolver.

En el caso de autos, el expediente de **deslinde** se incoa por providencia del Servicio Provincial de Costas en **Almería** de fecha 18 de junio de 2004 (tomo 12/13 del expediente) que se **publicó** en el BOP el 26 de junio de 2004.

Se trata de un **deslinde** incoado con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma operada por la Ley 53/2002 (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, con la siguiente redacción "El plazo para notificar la resolución de los procedimientos de **deslinde** será de veinticuatro meses". Resulta por ello de aplicación el citado plazo de 24 meses.

Lo que cuestiona la actora, es la ampliación del citado plazo en 24 meses efectuada por resolución de la Dirección General de Costas de fecha 6 de marzo de 2006, al amparo del artículo 42.6 LRJPAC.

Se trata, según la actora, de una ampliación contraria a derecho por carecer de una motivación clara. El adverbio que emplea el artículo 42.6 "excepcionalmente" obliga a hacer un uso del supuesto de ampliación con extrema cautela so pena de afectar a la seguridad jurídica, máxime cuando el plazo para resolver es de 24 meses, notablemente superior al señalado en el artículo 42.2 LRJPAC.

El artículo 42.6 de la LRJPAC, aplicado para ampliar el plazo de resolución y notificación del expediente de **deslinde**, dispone:

"Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudiera suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del instructor,... podrán habilitar los medios personales y materiales adecuados 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".

Tomando en consideración el citado precepto, el Jefe del Servicio Provincial de Costas de **Almería**, comunica en fecha 20 de enero de 2006 a la Dirección General de Costas (DGC), que debido al volumen de solicitudes presentadas, la complejidad del expediente y la falta de los medios personales necesarios para llevar a cabo los actos de instrucción precisos para la resolución del **deslinde**, hacen imposible el cumplimiento del plazo de resolución de 24 meses.

Solicita, en consecuencia, que la DGC habilite los medios personales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo, medios que se estiman en tres Técnicos con experiencia en la materia, o si esto no fuera posible la ampliación del plazo.

La ampliación del plazo se justifica por la resolución de 6 de marzo de 2006, en la gran longitud del tramo del **deslinde** y el gran número de afectados, parámetros que justifican dicha ampliación, pues el **deslinde**

aprobado tiene 15.766 metros de longitud y afecta, en consecuencia, a un gran número de afectados, como se constata de la lectura de los Antecedentes de Hecho de la resolución aprobatoria del **deslinde**.

Se trata de una ampliación del plazo, motivada y justificada y por ello perfectamente válida.

Finalmente señalar que la resolución aprobatoria del **deslinde** se notificó a la recurrente el 22 de enero 2008, sin haber transcurrido la ampliación del plazo acordado, por lo que no procede apreciar la caducidad del procedimiento de **deslinde**".

c) Sobre la procedencia de incoar el procedimiento de **deslinde** se indica: "TERCERO.- Por lo que se refieren a la resolución que ordena la incoación del expediente de **deslinde**, el artículo 20 del RD 1471/1989, por el que se aprueba el Reglamento de Costas, establece en su apartado 3, que "A efectos de la incoación del expediente, el Servicio Periférico de Costas elevará al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo una propuesta, que contendrá plano de delimitación provisional del **dominio público** y de la zona de servidumbre de protección, acompañada de fotografías y datos resultantes de la confrontación sobre el terreno".

A la vista de dicha propuesta, se ordenará si se estima procedente, la incoación del expediente, conforme se desprende del apartado 4 del citado precepto. No se requiere aportar mayores pruebas en ese momento inicial de la propuesta como así viene a subrayarlo la **STS 12 de mayo de 2004 (Rec. 1052/2002)**, al señalar "la justificación del **deslinde** (como proyecto definitivo, según el artículo 24 del Reglamento) se realiza al formularse tal proyecto, y no con anterioridad, ya que antes sólo existe un "plano de delimitación provisional del **dominio público** y de la zona de servidumbre de protección" (artículos 20-3 y 21.2 del Reglamento 1471/89, de 1 de Diciembre).".

En el caso de autos la propuesta de **deslinde** contiene la documentación requerida por el citado precepto referente a todo el tramo a deslindar (planos con delimitación provisional del demanio y de la servidumbre de protección, fotografías etc.) y además el informe preliminar de Tragsatec al que alude la recurrente, que se realizó específicamente para el tramo de costa situado frente al campo de golf de la Urbanización Playa Serena, relativa al último tramo del **deslinde**.

Por otra parte, la resolución que acuerda autorizar la incoación del expediente de **deslinde** del **dominio público** marítimo-terrestre de unos 15.560 metros de longitud, está motivada, pues expresa las razones en que se fundamenta dicha autorización, como se desprende de su lectura, por lo que no cabe apreciar irregularidad alguna.

Conviene recordar, a mayor abundamiento, que, con carácter general, los defectos de forma solo determinan la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o provoque la indefensión de los interesados, ex artículo 63.2 de la Ley 30/1992. Para que la indefensión tenga la eficacia invalidante es preciso que no se trate de meras irregularidades procedimentales, sino de defectos que causen una situación de indefensión de carácter material, no meramente formal, esto es, que la misma haya originado al recurrente un menoscabo real de su derecho de defensa causándole un perjuicio real y efectivo (entre otras, **SSTC 155/1988, de 22 julio** ; **212/1994, de 13 de julio** ; **137/1996, de 16 de septiembre** ; **89/1997, de 5 de Mayo** ; y **78/1999, de 26 de abril**). En el mismo sentido, el **Tribunal Supremo, en Sentencias de 21 de mayo 2003 (Rec. 5605/98)** , **24 de mayo 2006 (Rec. 4692/2000)** , etc.

CUARTO.- Para analizar el siguiente motivo de impugnación, se estima de interés tomar en consideración, que el procedimiento de **deslinde** de los bienes de **dominio público** marítimo-terrestre, como reiteradamente viene señalando el Tribunal Supremo, Sala 3ª, véase las **SSTS de 14 de julio de 2003 (rec. 4665/1998)** , **9 de junio de 2004 (rec. 875/2002)** , **21 de febrero de 2006 (rec. 63/2003)** , **23 de enero de 2007 (Rec. 5837/2003)** tiene como finalidad constatar y declarar que determinados bienes reúnen las características físicas señaladas por los artículos 132.2 de la Constitución y 3, 4 y 5 de dicha Ley, sin que ello comporte la imposibilidad de practicar ulteriores **deslindes** si el llevado a cabo resulta incorrecto, incompleto o inexacto, aunque no haya cambiado la morfología de los terrenos y ello cuantas veces fuese necesario, bien de oficio o a petición de cualquier interesado, ya que el **dominio público** marítimo-terrestre viene configurado por hechos naturales que el **deslinde** se limita a comprobar.

En la memoria del Proyecto de **deslinde**, en el apartado 1. Antecedentes, se señala que en casi todo el litoral de la provincia de **Almería** sólo existen **deslindes** parciales del **dominio público** marítimo-terrestre realizados en fecha anterior a la Ley de Costas de 1969, por lo que es necesario practicar uno nuevo para incluir dentro del **dominio público** marítimo-terrestre todos aquellos bienes, que pertenecientes al mismo, declara la actual Ley de Costas, con cita de los artículos 11 y siguientes de la Ley de Costas y 18 y siguientes del Reglamento.

En el apartado 2. Necesidad de practicar el **deslinde**, se indica que al apreciarse que el **deslinde** aprobado por OM de 17 de mayo de 1956, no incluye todos los bienes definidos en la Ley de Costas de 1988 como **dominio público** marítimo-terrestre, es necesario practicar un nuevo **deslinde**.

La practica de un nuevo **deslinde** está plenamente justificada, bien sea al amparo de la Disposición Transitoria Primera, apartado 3 o al amparo del apartado 4, que se refiere al supuesto en que esté completado el **deslinde** del **dominio público** marítimo-terrestre a la entrada en vigor de la Ley 22/1988 , pero haya de practicarse uno nuevo para adecuarlo a las características establecidas en aquella para distintos bienes.

En ambos casos la necesidad de practicar un nuevo **deslinde** en la zona resulta clara, por lo que no puede hablarse de fraude de ley.

Cosa distinta es si los terrenos delimitados como **dominio público** marítimo-terrestre reúnen las características que a tal fin se establecen en la Ley de Costas, que es en realidad la cuestión de fondo que se suscita en este procedimiento y a la que se refieren en definitiva el resto de los motivos de impugnación invocados en la demanda ".

d) La inclusión de los terrenos litigiosos como **dominio público** marítimo-terrestre se considera justificado por las razones que se exponen en el fundamento jurídico quinto, lo que lleva a la desestimación del recurso.

TERCERO .- Contra esa sentencia ha interpuesto la representación de **CERRILOS, S.A.**, recurso de casación, en el cual esgrime cuatro motivos de impugnación, todos ellos al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), esto es, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, siendo sus enunciado los siguientes :

1º.- Por infracción de lo dispuesto en los artículos 42 y 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA).

2º.- Por infracción del artículo 12.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC).

3º.- Por infracción de lo dispuesto en el artículo 6.4 del Código Civil , en relación con la Disposición Transitoria Primera.3 de la LC y con lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera.2 del Reglamento General para desarrollo y ejecución de esa Ley de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre RC). También se alega infracción por parte de la sentencia de instancia del artículo 11 LC y 54.1 LRJPA .

4º.- Por infracción del artículo 11 LC y 18.1 RC.

CUARTO .- Vamos a examinar conjuntamente los motivos de impugnación primero y segundo , dada la relación existente entre ellos.

En el primero de los motivos de impugnación se alega, en síntesis, que la sentencia de instancia infringe los artículos 42 y 44 de la LRJPA por no haber declarado la caducidad del procedimiento, al haberse ampliado el plazo para dictar y notificar la resolución del mismo de forma fraudulenta, vulnerando lo establecido en el artículo 42.6 de esa Ley. Se señala, así, que la Resolución de la Dirección General de Costas de 6 de marzo de 2006, que amplió el plazo para resolver y notificar el procedimiento de **deslinde** en "24 meses", es contraria a lo dispuesto en ese artículo 42.6, dado el carácter "excepcional" de la ampliación del plazo que se contiene en ese precepto y no contener una motivación clara del mismo, pues no están acreditados por la Administración los supuestos que en ese precepto permiten esa ampliación.

En el segundo de los motivos de impugnación se alega, en síntesis, que la sentencia de instancia vulnera el artículo 12.1 de la LC , al haberse dictado la resolución y notificación del procedimiento una vez transcurrido el plazo de "veinticuatro meses", previsto en ese precepto, en la redacción dada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, al ser ilegal la ampliación de ese plazo efectuado por la Administración de Costas.

Estos motivos han de prosperar.

Debemos señalar, en primer lugar, que la jurisprudencia más actualizada --- SSTS de 26 de mayo de 2010 (casación 2842/2006), 6 de abril de 2011 (casación 1795/2007)-- ha expuesto, en relación con los plazos de caducidad establecidos por la modificación de los artículos 42 , 43 y 44 de la LRJPA , llevada a cabo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que los mismos son también aplicables a los procedimientos de **deslinde** marítimo-terrestre " iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley 4/1999, que lo fue el 14 de abril de 1999 ".

En esa sentencia de 26 de mayo de 2010 se anula la de instancia, precisamente por no haber declarado caducado el procedimiento administrativo de **deslinde** marítimo-terrestre al que se refiere, y se anula la Orden impugnada del Ministerio de Medio Ambiente por haberse dictado cuando había caducado ese procedimiento, al haber transcurrido "el plazo de seis meses" previsto en el artículo 42.2 de la LRJPA , en la redacción dada por la Ley 4/1999 ---que se considera aplicable por haberse iniciado el procedimiento cuando ya estaba en vigor esa Ley 4/1999 y antes de la vigencia de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre---.

Se dice así en esa sentencia "... Como en los procedimientos de **deslinde** marítimo-terrestre, iniciados a partir del 14 de abril de 1999 en que entró en vigor la Ley 4/1999 y antes de la vigencia de la Ley 53/2002 ocurrida el 1 de enero de 2003, no existía norma con rango de Ley ni norma comunitaria europea que fijase un plazo específico para notificar las resoluciones de los procedimientos de **deslinde** de **dominio público** marítimo terrestre y el Reglamento de la Ley de Costas establecía un plazo superior a tres meses, el plazo máximo para notificar la resolución expresa en un procedimiento de **deslinde** marítimo-terrestre era el de seis meses, de manera que, transcurrido dicho plazo sin haberse notificado tal resolución expresa, procedía declarar la caducidad del procedimiento y ordenar el archivo de las actuaciones.

Esta interpretación es la que consideramos más acorde con los objetivos que inspiraron la reforma introducida por Ley 4/1999, de 13 de enero, en el procedimiento administrativo común, al señalar en su Exposición de Motivos que «respecto al procedimiento para hacer efectiva la resolución, se parte de la premisa de que un procedimiento administrativo que no sea ágil y breve es difícil que pueda ser una institución al verdadero servicio a los ciudadanos», y más adelante se refiere a los casos en que la Administración ejerce potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, «en los que los interesados podrán entender caducado el procedimiento».

De acuerdo con esa jurisprudencia, también ha declarado esta Sala en SSTS de 2 de noviembre de 2011 (casación 5256/2008) y de 17 de mayo de 2012 (casación 6172/2009), la caducidad del procedimiento del **deslinde** marítimo-terrestre iniciado de oficio después de la entrada en vigor de la citada Ley 53/2002, cuando había transcurrido el plazo de "veinticuatro meses" previsto en el artículo 12.1 LC , en la redacción dada por esa Ley 53/2002, al ser esa caducidad la consecuencia que resulta del artículo 44.2 LRJPA , al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio.

En el presente caso, el procedimiento del **deslinde** de que se trata **fue incoado el 18 de junio de 2004** por el Servicio Provincial de Costas de **Almería**, **y la Orden resolutoria del mismo no se dictó hasta el 13 de diciembre de 2007** ---lo que no se cuestiona y así se pone de manifiesto en la sentencia de instancia---, esto es, **una vez transcurrido, por tanto, con exceso el mencionado plazo de veinticuatro meses previsto en el citado artículo 12.1 de la LC** .

QUINTO .- La Sala de instancia no accedió, sin embargo, a declarar la caducidad del procedimiento de **deslinde** que había sido invocada por la entidad mercantil aquí recurrente al haberse ampliado el plazo de resolución y notificación de ese procedimiento en "veinticuatro meses" en virtud de la Resolución de 6 de marzo de 2006, a la que antes se ha hecho mención, al amparo del artículo 42.6 de la LRJPA . En concreto, este precepto dispone: " 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".

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), como ya hemos expuesto en la reciente STS de 20 de septiembre de 2012 (Recurso de casación 5959/2010) 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".*

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.

SEXTO .- Al estimarse el recurso de casación por estos motivos, procede, conforme a lo dispuesto en el artículo 95.2.d) LRJCA, estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto y anular en su integridad la Orden impugnada de 13 de diciembre de 2007 del Ministerio de Medio Ambiente, 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 Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC) ---en la redacción dada por esa Ley 53/2002, de 30 de diciembre---, pues, el procedimiento del **deslinde fue incoado el 18 de junio de 2004** por el Servicio Provincial de Costas de **Almería**, y la Orden resolutoria del mismo no se dictó hasta el 13 de diciembre de 2007, como antes se ha expuesto, y ser esa caducidad la consecuencia que resulta del artículo 44.2 de la 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 de los demás motivos de impugnación invocados por la parte recurrente.

SEPTIMO .- 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 6753/2009, interpuesto por entidad mercantil **CERRILLO, S. A.**, contra la sentencia dictada el 17 de septiembre de 2009 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el Recurso Contencioso-administrativo 147/2008, que, en consecuencia, queda anulada, casada, y sin efecto alguno.

2º. - Que, con estimación del Recurso Contencioso-administrativo 147/2008 interpuesto por la representación de **CERRILLO, S. A.**, debemos anular y anulamos la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 3 de diciembre de 2007 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 de unos 15.766 metros de longitud, comprendido entre la zona de aparcamiento de vehículos a levante del apartotel Aguamarina de la Urbanización Almerimar (1ª Fase) y la Urbanización de playa Serena (excluida), términos municipales de El Ejido y Roquetas de Mar (**Almería**).

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.

Roj: STS 1635/2013

Id Cendoj: 28079130052013100124

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 5

Nº de Recurso: 6529/2009

Nº de Resolución:

Procedimiento: RECURSO CASACIÓN

Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE

Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diecinueve de Marzo de dos mil trece.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación **6529/2009** interpuesto por **DON MANUEL SÁNCHEZ MORERO** en nombre y representación de **SAMOVIZ, S. C. A., DON ANTONIO ORTEGA ESTEVEZ** en nombre y representación de AGRICOLA ORMAGRAN, S.L., DON Nicanor , DON Raúl , DON Sergio , DON Jose Manuel , DON Carlos Daniel , DON Juan Luis , DON Pablo Jesús , DON Anibal , DON Basilio , DON Celestino , DON Donato Y DON Evaristo , DON Franco , DON Hipolito , DON Jorge , DON Lucio , D^a. Sara , D^a. Yolanda , DON Ángel , D^a. Sagrario como apoderada de su marido DON Claudio , D^a. María Angeles , DON Fernando , DON Ildefonso , D^a. M^a ENCARNACION VARGAS MALDONADO en nombre y representación de **ROGELIO VARGAS FERNÁNDEZ, S. A., DON JOSÉ FERNÁNDEZ LINARES** en nombre y representación de EJIDOFRUIT, S. C. A., DON Mario como heredero de DON Pablo , DON Ruperto , DON Urbano , DON Carlos María , DON Juan Alberto , DON Eleuterio , D^a. Eugenia , DON Abilio , y DON Rubén como representante, según en el poder para pleitos aportado, de **MOLOVIFRUT, S. C. A.**, representados todos ellos por el Procurador D. Luciano Rosch Nadal y asistidos de Letrado; siendo parte recurrida la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**, representada y defendida por el Abogado del Estado; promovido contra la sentencia dictada el 10 de septiembre de 2009 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el Recurso Contencioso-administrativo 76/20089 , sobre **deslinde** de los bienes de **dominio público** marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 15.766 metros de longitud, comprendido entre la zona del aparcamiento de vehículos a levante del Apartotel Aguamarina de la Urbanización Almerimar (1^a Fase) y la Urbanización de Playa Serena (excluida), términos municipales de El Ejido y Roquetas de Mar (**Almería**).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- Ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional se ha seguido el recurso número 76/2008 , promovido como demandantes por **DON MANUEL SÁNCHEZ MORENO** ---así consta en el poder para pleitos aportado, si bien por error se dice en la sentencia de instancia como segundo apellido "ROMERO"--- en nombre y representación de **SAMOVIZ, S. C. A., DON ANTONIO ORTEGA ESTEVEZ** en nombre y representación de AGRICOLA ORMAGRAN, S. L., DON Nicanor , DON Raúl , DON Sergio , DON Jose Manuel en nombre y representación de herederos de Daniel , DON Carlos Daniel , DON Juan Luis , DON Pablo Jesús , DON Anibal , DON Basilio , DON Celestino , DON Donato Y DON Evaristo , DON Franco , DON Hipolito , DON Jorge , DON Lucio , D^a. Sara , D^a. Yolanda , DON Ángel , D^a. Sagrario como apoderada de su marido DON Claudio , D^a. María Angeles , DON Fernando , DON Ildefonso , D^a. M^a ENCARNACION VARGAS MALDONADO en nombre y representación de **ROGELIO VARGAS FERNANDEZ, S. A., DON JOSE C. FERNANDEZ LINARES** en nombre y representación de EJIDOFRUIT, S. C. A., DON Mario como heredero de DON Pablo , DON Ruperto , DON Urbano , DON Carlos María , DON Juan Alberto en nombre y representación de PROMOCIONES MIVASER 2003, S. L. Y PROMOCIONES VISTAZUL 2000, S. L., Y MIRASOL 2000 S. L., DON Eleuterio , como heredero de Sergio , D^a. Eugenia , DON Abilio , y DON Rubén como representante de la Comunidad de Herederos de DON Jose Antonio , y, en el que ha sido parte demandada la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO** , contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de diciembre de 2007 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 15.766 metros de longitud ---así resulta de la parte dispositiva de esa Orden, aunque en la sentencia de instancia se hace mención por error a 17.447 metros de longitud---, comprendido entre la zona del aparcamiento de vehículos a levante del Apartotel Aguamarina de la Urbanización Almerimar (1ª Fase) y la Urbanización de Playa Serena (excluida), términos municipales de El Ejido y Roquetas de Mar (**Almería**).

SEGUNDO .- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 10 de septiembre de 2009 , cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

" FALLAMOS: PRIMERO.- DESESTIMAR el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por D. MANUEL SÁNCHEZ ROMERO en nombre y representación de SAMOVIZ, S.C.A., D. ANTONIO ORTEGA ESTEVEZ en nombre y representación de AGRICOLA ORMAGRAN, SL., D. Nicanor , D. Raúl , D. Sergio , D. Jose Manuel en nombre y representación de herederos de Daniel , D. Carlos Daniel , D. Juan Luis , D. Pablo Jesús , D. Anibal , D. Basilio , D. Celestino , D. Donato Y D. Evaristo , D. Franco , D. Hipolito , D. Jorge , D. Lucio , D^a Sara , D^a Yolanda , D. Ángel , D^a Sagrario como apoderada de su marido D. Claudio , D^a María Angeles , D. Fernando , D. Ildefonso , D^a M^a ENCARNACION VARGAS MALDONADO en nombre y representación de ROGELIO VARGAS FERNANDEZ, S.A., D. JOSE C. FERNANDEZ LINARES en nombre y representación de EJIDOFRUIT, S.C.A., D. Mario como heredero de D. Pablo , D. Ruperto , D. Urbano , D. Carlos María , D. Juan Alberto en nombre y representación de PROMOCIONES MIVASER 2003, S.L. Y PROMOCIONES VISTAZUL 2000, S.L., Y MIRASOL 2000 S.L., D. Eleuterio , como heredero de Sergio , D^a Eugenia , D. Abilio , Y D. Rubén como representante de la Comunidad de Herederos de D. Jose Antonio . , representados por el Procurador don Luciano Rosch Nadal, contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de fecha 13 de diciembre de 2007, por ser la misma conforme a derecho.

SEGUNDO.- No ha lugar a hacer una expresa imposición de costas a ninguna de las partes".

TERCERO .- Notificada dicha sentencia a las partes, la representación de los demandantes presentó escrito preparando recurso de casación, que fue tenido por preparado en providencia de la Secretaría de la Sala de instancia de 4 de noviembre de 2009 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 el 28 de diciembre de 2009 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, estimando el recurso, case y anule la recurrida, y en consecuencia declare la nulidad de la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de diciembre de 2007, aprobatoria del **deslinde**, sustituyendo la línea poligonal delimitadora del **dominio público** marítimo-terrestre por la resultante del dictamen técnico que en su día se aportó con el escrito de demanda.

QUINTO .- El recurso de casación fue admitido por providencia de 22 de marzo de 2010, ordenándose también por providencia de 19 de abril de 2010 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 7 de junio de 2010, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó a la Sala que se dictara sentencia por la que se inadmita o, en su caso, se declare no haber lugar al recurso de casación interpuesto contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 10 de septiembre de 2009 , imponiéndose las costas al recurrente.

SEXTO .- Por providencia de 18 de febrero de 2013 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 5 de marzo de 2013, 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 6529/2009 la sentencia que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional dictó el 10 de septiembre de 2009, en su Recurso contencioso- administrativo 76/2008, que desestimó el formulado por la representación de los antes indicados como demandantes contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de diciembre de 2007 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 15.766 metros de longitud --- así resulta de la parte dispositiva de esa Orden, aunque en la sentencia de instancia se hace mención por error a 17.447 metros

de longitud---, comprendido entre la zona del aparcamiento de vehículos a levante del Apartotel Aguamarina de la Urbanización Almerimar (1ª Fase) y la Urbanización de Playa Serena (excluida), términos municipales de El Ejido y Roquetas de Mar (**Almería**).

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

a) Después de hacer mención en el primero de sus fundamentos jurídicos a la Orden impugnada de 13 de diciembre de 2007, se indica lo siguiente sobre las alegaciones de las partes: "**SEGUNDO.- En la demanda se fundamenta la pretensión anulatoria de la Orden de fecha 13 de diciembre de 2007 en los siguientes motivos:**

1º) La jurisprudencia de esta Sala y del Tribunal Supremo ha favorecido la aplicación de la Ley de Costas sin entrar en el suficiente control de los presupuestos técnicos y naturales, realizando la Administración **deslindes** sucesivos, como en el caso de autos, sin un sustento objetivo para la ampliación del anterior. No puede desconocerse que los titulares de fincas afectadas por la delimitación del **dominio público** marítimo terrestre son los exclusivamente perjudicados sin otra compensación que la de poder solicitar la concesión prevista en la Ley de Costas.

2º) Se combate la delimitación de la zona marítimo terrestre recogida en la Orden impugnada y en los planos fechados en septiembre de 2006, que tienen causa directa en el proyecto redactado por TRAGSATEC. Se cuestiona la citada delimitación a través del informe pericial que se aporta a cuyo razonamientos se remite la demanda. En concreto, la razón de la discrepancia con los resultados de TRAGSATEC estriba en que ha sido insuficiente el número de calicatas realizadas, que han abarcado menos de la mitad de la superficie de la zona de estudios y no se han realizado en aquellos terrenos que resultaba interesante establecer el límite del **deslinde**.

3º) Se propone una nueva línea de **deslinde**, en el tramo comprendido entre los vértices M 67 y M 205, coincidente con las características geomorfológicas de todas las nuevas calicatas realizadas que demuestran la deficiente caracterización de los terrenos en la orden impugnada.

La Abogacía del Estado, tras un análisis de los distintos documentos obrantes en el expediente administrativo y aportados con la demanda, especialmente el informe técnico en el que se basa la misma, aduce en su contestación:

1º) Está plenamente justificada la tramitación del presente **deslinde** conforme a la Ley de Costas de 1988 ya que el mismo resulta procedente siempre que existan bienes que reúnan las características de **dominio público** marítimo terrestre, como en el caso que nos ocupa.

2º) Como se recoge en el punto 2) de las "Consideraciones" de la Orden Ministerial impugnada, el tramo comprendido entre los vértices M-1 a M- 21 y M- 71 a M- 105, la poligonal de **deslinde** propuesta se traza por el límite interior de los depósitos de arena y materiales sueltos presentes en la zona, sin que la extracción masiva de arena y la degradación de la zona impida que los terrenos sean bienes demaniales. Con respecto a los vértices M-25 a M-71 y M-105 a M-234 se indica que las características hidroquímicas de las muestras de agua, que se encuentran en el Anejo 2º del estudio técnico, confirman la salinidad del agua presente en la zona. La influencia mareal existente en la finca Cerrillos S.A., vértices 149 a 224 de la poligonal queda demostrado en el "Estudio de Suelo y Subsuelo de las Charcas de Cerrillos" y en el "Estudio Hidrogeoquímico de la Salinas de Cerrillos".

3º) En el apartado 3) de las "Consideraciones" de la Orden impugnada se especifica que entre los vértices 212 a 234, a los que hace referencia la demanda, las Normas clasifican los terrenos como urbanizables, aprobándose el Plan Parcial el 11 de abril de 1991, por lo que a efectos de determinar la anchura de la zona de servidumbre de protección se hace necesario iniciar el procedimiento a que hace referencia el apartado 5 de la Disposición Transitoria 8ª del Reglamento de Costas , posponiendo la aprobación de la servidumbre de protección para ese tramo concreto".

b) Respecto del **dominio público** marítimo-terrestre se indica: "**TERCERO.-** La cuestión suscitada en el presente recurso requiere que partamos del artículo 132.2 de la CE que establece que son bienes de **dominio público** estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en cumplimiento del precepto constitucional regula el régimen jurídico de los bienes incluidos en el **dominio público** marítimo terrestre, recogiendo una descripción de los

mismos en los artículos 3, 4 y 5, plasmándose a lo largo de su articulado el mandato contenido en el artículo 132.1 de la CE, en el sentido de que el régimen jurídico de los citados bienes deberá inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. De ahí que, como recoge entre otras la STS de 6 de abril de 2004, "El régimen jurídico que gobierna ese acto de **deslinde** y sus efectos viene definido por mandatos legales de interpretación nada dudosa, como son, en lo que ahora interesa: a) el referido a que la Administración ha de practicar el **deslinde** ateniéndose a las características de los bienes que integran el **dominio público** marítimo-terrestre conforme a lo dispuesto a los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Costas (artículo 11 de esta); b) el que prevé que el **deslinde**, por constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3,4 y 5, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados, siendo la resolución aprobatoria de aquél, título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorios con el **deslinde** (artículo 13 de la repetida Ley de Costas); c) el que advierte que carecen de todo valor obstativo frente al **dominio público** las detenciones privadas, por prolongadas que sea en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por asientos del Registro de la Propiedad (artículo 8); o d) el que dispone que no podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del **dominio público** marítimo-terrestre (artículo 9)."

Así, si existen terrenos que ateniéndose a las características físicas de los bienes que integran el **dominio público** marítimo terrestre, conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Costas, no hubiesen sido incluidos en anteriores **deslindes**, se hace necesario practicar un nuevo **deslinde** para incluir la parte que constituye **dominio público** marítimo terrestre, como impone la Disposición Transitoria Primera, apartado 3 de la Ley 22/1988. La Administración del Estado debe practicar el oportuno **deslinde** cuando algún tramo de costa "... en que el **dominio público** marítimo terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la presente Ley, se procederá a la práctica del correspondiente **deslinde**, cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el artículo 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el **dominio público**, aunque hayan sido ocupados por obras." (Disposición Transitoria Primera, apartado 3 ya citado). Es de señalar que el citado apartado 3 fue declarado constitucional por la STC 149/1991.

En el presente caso, la Administración señala que el último **deslinde** realizado en el tramo de costas objeto de este pleito fue aprobado por Orden Ministerial de 17 de mayo de 1956 y no incluía todos los bienes definidos en la vigente Ley de Costas como **dominio público** marítimo terrestre por lo que, contrariamente a lo alegado por la parte recurrente, está justificada la tramitación del **deslinde**, sin perjuicio de analizar los elementos de orden fáctico sobre los que la Administración ha sustentado la condición del bien como de **dominio público** y, por ende, la legalidad o no de su inclusión en el **deslinde** recurrido. Extremo que pasamos a analizar".

c) Sobre el carácter de **dominio público** marítimo-terrestre de los terrenos litigiosos se señala: "CUARTO.- En la demanda se solicita, sobre la base del informe técnico aportado, la modificación de la línea de **deslinde** aprobada y su sustitución por la propuesta entre los vértices M 67 y M 205, siendo, por tanto, los terrenos del pleito los comprendidos entre los citados vértices y la delimitación de la línea poligonal del **deslinde** entre los mismos el objeto de este recurso, sin que se haya solicitado pronunciamiento alguno sobre el ancho de la servidumbre de protección, pese a la referencia que se recoge en la demanda.

La Administración delimitó la línea de **deslinde** entre los vértices 67 a 71 y 105 a 205 en el punto más interior alcanzado por las olas en los mayores temporales conocidos y las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la infiltración del agua del mar (artículo 3.1.a) de la Ley de Costas). La línea de **deslinde** entre los vértices 71 a 105 fue delimitada en el límite interior de playas o zona de depósitos de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, y otras causas naturales o artificiales (artículo 3.1.b) de la Ley de Costas).

Así, la cuestión a dilucidar en el presente recurso es si los terrenos del pleito pueden incluirse en el **dominio público** marítimo terrestre al estar incluidos en la descripción recogida en el artículo 3.1. a) y b) de la Ley de Costas, como recoge la resolución impugnada o, por el contrario, no tienen tales características físicas, como afirman los recurrentes.

Durante la tramitación del expediente de **deslinde** la Administración encargó a la empresa Tragsatec un estudio técnico sobre el tramo de costa objeto del **deslinde**. El citado estudio recoge en su Memoria:- antecedentes respecto a la localización, los objetivos, los conceptos generales y la metodología seguida para la realización del estudio;-el estudio del medio físico, refiriéndose a la situación geográfica, las figuras

de protección desde el punto de vista medioambiental, la climatología y las oscilaciones del nivel del mar, incorporando un estudio geológico, un estudio geomorfológico, la hidrogeología del Campo de Dalías y la evolución histórica de la zona;-criterios de justificación de la línea poligonal de **deslinde**, que incluye un estudio sedimentario de los materiales, la determinación de la salinidad de las muestras de agua, un estudio de las comunidades vegetales, el origen de la salinidad de los humedales y las conclusiones;-y, por último, la propuesta y justificación del límite del **dominio público** marítimo terrestre, incorporándose en la citada Memoria 9 Anexos referentes a la toma de muestras de suelo, de aguas, reportaje fotográfico, fotografías del tramo de costa y propuesta de **deslinde**, mapa geomorfológico, mosaico fotográfico sobre la fotografía aérea MMA-DG del año 2001 y límites del paraje natural de punta Entinas-Sabinar.

En la memoria se hace una descripción general sobre el tramo de costa, desde el punto de vista fisiográfico, como una llanura litoral del Campo de Dalías, formado por una costa baja y arenosa en la que se desarrollan grandes playas de acumulación, extensos campos de dunas y humedales costeros. Estos humedales corresponden a las marismas de las Entinas situadas en el sector occidental, y a las Salinas del Cerillos, el sector oriental. Los dos sectores tienen el mismo origen como marisma, sin embargo los Charcones de la parte este se encuentran antropizados y han sido explotados como Salinas desde la época fenicia hasta 1988. La situación litoral en una cota inferior a la del mar es la característica hidrográfica fundamental del área, ya que esta particularidad permite la entrada de agua marina por filtración en las dos zonas de marismas. El carácter marino de la playa y del sistema dunar es evidente al tratarse de materiales arenosos depositados por las corrientes litorales, el oleaje y el viento. Del mismo modo, el carácter marino de los terrenos de las marismas de Las Entinas y de las Salinas del Cerillos queda patente en la vegetación halófila característica y en la entrada de agua de mar por filtración durante los temporales. A lo largo de todo ese tramo de costa se encuentran zonas que han sido explotadas como yacimientos de áridos y que debido al rebaje producido han dado lugar a charcas de infiltración.

Asimismo, en la Memoria, tras desarrollar los estudios anteriormente citados, se justifica la línea poligonal de **deslinde** en cuatro tramos:

A) Entre los vértices 25 y 71 (el 67 a 71 son objeto del pleito), por ser un tramo que incluye los Charcones de Punta Entinas, un sistema dunar y la playa que se sitúa delante. Los terrenos que forman parte de los Charcones de Punta Entinas los divide en dos zonas: los Alcores y Las Marinas, ambos con cotas por debajo del nivel del mar, estando clasificados en el mapa de suelos de Andalucía como terreno de marismas, coincidiendo las características con las de la unidad M5/EJ5, de alto contenido en materia orgánica y carbonatos, una textura franco arcillo-limosa y salinidad alta, que debe incluirse en el artículo 3.1.a) de la Ley de Costas . Asimismo los terrenos situados delante de las Marismas justifican su inclusión en el **dominio público** marítimo terrestre por aplicación del artículo 3.1.b).

B) Respecto al tramo comprendido entre los vértices 71 y 105 se indica que incluye la playa de los Percheles y un sistema dunar asociado a ella que se extiende hasta los invernaderos y continúa por el camino viejo de guardías viejas a Roquetas, dejando fuera del **dominio público** los invernaderos. Este tramo está situado entre los dos grandes humedales limitado al norte por un nivel de terraza marina tirreniense, sobre la que se asienta los invernaderos. La calicata C7 realizada en este tramo dio rechazo, pero la muestra M6, recogida en el lado exterior de la línea de **deslinde**, confirma las características sedimentológicas del sistema dunar degradado, debiendo incluirse tal tramo en aplicación del artículo 3.1.b) de la Ley de Costas , como se deduce de las fotografías realizadas durante la campaña de campo de julio del 2005 y de febrero 2006, las fotografías verticales históricas que permiten observar la estructura de la zona, las fotografías verticales del año 2001, que permiten observar la estructura de la playa y de las dunas asociadas que componen este tramo de costa, las muestras M6 y M7 tomadas en este tramo, que confirman las características sedimentológicas de estos terrenos y el mapa geomorfológico del presente estudio).

C) En cuanto al tramo comprendido entre los vértices 105 a 184, incluye parte de los terrenos de las antiguas Salinas de Cerrillos, un sistema dunar y la playa que se sitúa delante y que transcurre desde punta Sabinar hasta la playa de Cerrillos, proponiendo la poligonal bordeando las Salinas por su límite interior e incluyendo en el **dominio público** marítimo terrestre la totalidad de los terrenos inundables. Las muestras de agua recogidas en distintos sectores de este tramo permite clasificarlas, por sus características hidroquímicas, como altamente salinas. Entre los terrenos de las salinas y el mar se sitúa un amplio sistema dunar y un tramo de flechas litorales que han sido explotados como yacimientos de áridos. Los citados terrenos deben incluirse en el **dominio público** marítimo terrestre por aplicación del artículo 3.1.a) de la Ley de Costas y el frente costero de las salinas presentan las características establecidas en el artículo 3.1.b). Las citadas características físicas pueden observarse en las fotografías realizadas durante la campaña de campo, las

fotografías verticales históricas y las oblicuas del año 1992, las fotografías verticales del año 2001, las muestras M8, 9 y 10 tomadas en este tramo, las características hidroquímicas de sus aguas a partir de las muestras A 5 y 6, y el mapa geomorfológico del estudio.

D) Por último, el tramo comprendido entre los vértices 184 y 223, incluye el Charcon del Hornillo, y la poligonal se sitúa bordeando el estanque por su límite interior, incluyendo en el **dominio público** marítimo terrestre, los terrenos inundables y parte de la vegetación de orla que la rodea. La historia geológica de esta charca es relativamente reciente. Rodeada de una terraza marina, constituía un entrante del mar hasta que una flecha litoral la cerró, formando una albufera que con el paso del tiempo se fue colmatando hasta llegar a constituir una marisma. El Charcón del Hornillo constituía una explotación salinera diferenciada del resto de los estanques que formaba la Salinas de los Cerrillos en su última época de explotación, se puede observar en la foto aérea del año 1957. La muestra de agua recogida en este sector A7 permite clasificar por sus características hidroquímicas como agua moderadamente salina, siendo de aplicación el artículo 3.1.a) ya que los terrenos se inundan por filtración del agua del mar aunque no sea permanente, como se deduce de las fotografías verticales, de las características hidroquímicas de sus aguas y del mapa geomorfológico del estudio".

d) A continuación se señala lo siguiente que lleva a la desestimación del recurso: "QUINTO.-Pues bien, la parte actora contrapone a los estudios obrantes en el expediente administrativo el informe de parte, aportado con la demanda, en el que se recoge una descripción de la zona de estudio, con un apartado dedicado al estudio geológico de la misma y, al igual que en el estudio técnico de Tragsatec, se indica que las terrazas marinas tirrenienses marcarán el límite entre el **dominio** marino y el **dominio** continental. Se desvirtúa el informe realizado para la Administración al considerar insuficiente el número de calicatas y, para subsanarlo, realizan 12 nuevas, y en 8 de ellas se indica "encontramos el nivel de terraza marina tirreniense (calcarenitas pliocenas) a muy poca profundidad, entre 8 cm y 50 cm de profundidad, cubiertas por un material edáfico de tonalidad parda, lo que demuestra que estos terrenos no pertenecen al **dominio público** marítimo terrestre." Se añade que las calicatas C6 y C9 de este estudio fueron realizadas en terrenos no incluidos en el **dominio público** marítimo terrestre en el informe de Tragsatec, y su resultado es idéntico al obtenido en la calicata C7 de Tragsatec, las nuevas calicatas C2, C5, C7, C8 y C12 localizadas dentro del límite del **dominio público** marítimo terrestre delimitado por Tragsatec presenta las mismas características que las anteriores C6 y C9, por lo que en el informe se concluye que los terrenos del pleito no han de incluirse en el **dominio público** marítimo terrestre.

La ubicación de las calicatas y las consideraciones realizadas por los peritos de parte son las siguientes: -la calicata C2 se ubica a la altura del vértice 70 en la franja de terreno situada entre las marismas de las Entinas y los invernaderos, terrenos que no deben incluirse en el **dominio** marino al tratarse de terraza marina tirreniense;- la C5 a la altura del vértice 97 demuestra que el sistema dunar asociado a la playa y el camino viejo de Guardias Viejas a Roquetas el Mar pertenece a terraza marina tirreniense, las calicatas demuestran que la terraza marina ocupa una banda de ancho variable entre el sistema dunar que protege la playa y el camino viejo de Guardias Viejas a Roquetas el Mal por lo que se propone una nueva línea de **deslinde**;- la C7 a la altura del vértice 112, y la C8 a la altura del vértice 123, ambas demuestran que entre los vértices 102 a 184 los terrenos situados entre la salinas en el Camino Viejo de los Guardias Viejas a Roquetas del Mar pertenecen a un nivel de terraza marina tirreniense y deben excluirse del **dominio público** marítimo terrestre;- la C12 a la altura del vértice 177, al igual que la C 10 y 11, demuestran que los terrenos ubicados entre los vértices 184 y 212 que bordean la Charca del Hornillo en la parte más oriental de la Salinas de Cerillos, son rellenos antrópicos, seguidos de un nivel limoso y bajo los cuales se encuentran arenas grises de playa o marisma que no deben incluirse en el **dominio público** marítimo terrestre (fotografías verticales del año 2007 unidas al informe).

Pues bien, a la vista del contenido del informe de parte procede resaltar que en el mismo se examinan los terrenos del pleito, ubicados entre los distintos vértices, sin tener en cuenta que la inclusión de los mismos en el **dominio público** marítimo terrestre obedece, en los distintos tramos, a circunstancias físicas distintas.

Así, los terrenos existentes entre los vértices 67 a 71, 105 a 184 y 184 a 205 se incluyen en el **dominio público** a tenor de lo preceptuado en el artículo 3.1.a) segundo párrafo, de la Ley de Costas que incluye las zonas de marismas, de albufera, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de las filtraciones del agua del mar. Se trata de terrenos que poseen cotas por debajo del nivel del mar y las aguas que contiene, por su alto grado de salinidad desde el punto de vista de las características hidroquímicas, confirman la filtración del agua del mar. Sin embargo, en el informe de parte no se discute la cota de los terrenos, no se realiza ningún estudio con

muestras de agua ni sobre la vegetación, no se tiene en cuenta el grado de salinidad de las aguas, salinidad que permite deducir la inundabilidad por agua del mar, aunque sea por filtración, de los terrenos ubicados entre los vértices citados. En definitiva, en el informe no se cuestiona las características físicas que determinaron la inclusión en el **dominio público** marítimo terrestre de los terrenos ubicados entre los vértices anteriormente señalados, y el exclusivo resultado de las calicatas realizadas en los citados terrenos no puede dar lugar a una modificación de la línea poligonal de **deslinde** toda vez que las características físicas descritas, deducidas del conjunto del estudio del territorio, son suficientes para su inclusión en el demanio.

Así las cosas, resta por examinar si las características físicas que llevaron a la inclusión de los terrenos ubicados entre los vértices 71 a 105 se corresponden con las descritas en el artículo 3.1.b) de la Ley de Costas o por el contrario, como indica la parte recurrente, se trata de terrenos que deben ser excluidos del **dominio público** marítimo terrestre por tratarse de terraza marina tirreniense. En el informe obrante en el expediente administrativo se señala que este tramo incluye un sistema dunar, asociado a la playa de los Percheles, que se extiende hasta los invernaderos que están situados sobre terraza marina tirreniense. La Orden impugnada recoge que la poligonal de **deslinde** entre los vértices 71 a 105 se traza por el límite interior de los depósitos de arena y materiales sueltos presentes en la zona, materiales sueltos que se deduce de la muestra M6 del informe obrante en el expediente administrativo así como del material fotográfico unido al mismo (fotos 33, 34,35, 36,37 incluidas en el Anejo 3.2).

En las fotos oblicuas obrantes en el anejo nº 11.1 del expediente administrativo así como en las que constan unidas al informe de parte (plano 3 hoja 1 de 3), se percibe que el terreno comprendido entre los vértices 71 a 105 parece corresponder a una unidad geomorfológica sin la existencia de elementos diferenciadores entre la línea de **deslinde** aprobado por la orden impugnada y la propuesta por la parte recurrente. Percepción que se corresponde con la descripción recogida en el informe obrante en el expediente administrativo que describe tal tramo como sistema dunar degradado con existencia de depósitos de materiales sueltos, aseveración que confirma con las características sedimentológicas resultantes de la calicata 6.

Además, la existencia de un sistema dunar degradado y de materiales sueltos, no resulta desvirtuada por la única calicata realizada en este tramo por el perito de parte, la C5, pues el resultado de esta calicata no es concluyente en tal sentido. Según se recoge en la ficha que aporta, el suelo está compuesto a 0,2m de profundidad por "arenas limosas con bastante grava redondeada y subredondeada de cuarcita" y a 0,2 a 0,6 m por "arenas limosas parcialmente cementadas de tonalidad blanco amarillento con bastantes gravas de cuarcita redondeada y subredondeada". No se especifica en la ficha, tras el análisis granulométrico, el porcentaje de textura de arena, del limo y de grava, exclusivamente se hace referencia a la existencia de tales materiales, lo que nos permite concluir que las primeras capas del terreno están constituidas por arenas y grava, materiales, ambos, incluidos en los denominados "materiales sueltos" que describe el artículo 3.1.b) de la Ley de Costas .

En definitiva, los estudios obrantes en el expediente administrativo, que incluyen, además del resultado de las calicatas, un completo estudio geológico, geomorfológico y la hidrogeología de la zona, además de un abundante reportaje fotográfico, no ha sido desvirtuado de contrario pues el informe de parte se limita al estudio de las características sedimentológicas, sin diferenciar las características de los distintos tramos y concluyendo la existencia de arena y grava en los terrenos ubicados entre el vértice 71 a 105. De forma que la Administración ha acreditado que concurren las características físicas establecidas en el artículo 3 de la Ley de Costas para incluir los terrenos del pleito dentro de la poligonal del **deslinde** aprobado."

TERCERO .- Contra esa sentencia ha interpuesto recurso de casación la representación de la parte recurrente a la que antes se ha hecho mención, en el cual esgrime cinco motivos de impugnación, todos ellos al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), a saber:

1º.- Por infracción de los artículos 132.1 de la Constitución Española (CE) y 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC).

2º.- Por infracción del artículo 11 LC .

3º.- Por infracción del artículo 13 LC .

4º.- Por infracción de los artículos 24 , 25 y 26 del Reglamento General para desarrollo y ejecución de esa Ley de Costas aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre (RC).

5º.- Por infracción de los principios de proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), todo ello en relación con el artículo 33 CE .

Antes de pronunciarnos sobre esos motivos de impugnación, hemos de resolver sobre la inadmisión del propio recurso de casación que ha solicitado la Abogacía del Estado.

Inadmisión que hemos de rechazar, pues la parte recurrente no se limita en el recurso de casación a cuestionar los hechos de los que parte la sentencia de instancia para la desestimación del recurso, sino también la interpretación que ha hecho esa sentencia de las normas que se citan en el recurso de casación, y que esa parte considera que se vulneran en esa sentencia.

CUARTO .- Dicho lo anterior, no vamos a entrar, sin embargo, a examinar los citados motivos de impugnación, pues lo que habremos de acordar ---por las razones que vamos a exponer--- es la estimación del recurso de casación y del recurso contencioso-administrativo formulados ante las respectivas instancias.

Debemos resaltar, en primer lugar, que la misma Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de diciembre de 2007, que cuestiona la parte recurrente, solicitando, por ello, su anulación en los términos indicados en la demanda, **ya ha sido anulada en su totalidad**, por caducidad del procedimiento seguido para su aprobación, en la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de fecha 30 de enero de 2013, dictada en el Recurso de Casación 6753/2009 , al estimar el interpuesto por la representación de la entidad mercantil Cerrillos, S. A., contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 17 de septiembre de 2009, dictada en su Recurso contencioso-administrativo 147/2008 , que había desestimado el formulado contra dicha Orden Ministerial.

Ese pronunciamiento de caducidad del procedimiento lo hemos reiterado en la posterior STS, de esta misma fecha (casación 5307/2011), en recurso interpuesto por la representación de Campo de Dalias, S. A., contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 18 de abril de 2011, dictada en su recurso contencioso-administrativo número 108/2008 , que también había desestimado el formulado contra dicha Orden Ministerial.

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 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 sentencias 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, resultaría nocivo para la seguridad jurídica contradecir o alterar lo ya declarado por sentencia firme.

En este caso, debemos advertir, no obstante la anterior doctrina, que la citada Orden Ministerial de 13 de diciembre de 2007, 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.

QUINTO .- La nulidad de la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de diciembre de 2007, aprobatoria del mismo **deslinde** aquí impugnado, la fundamentamos ---en la STS de 30 de enero 2013, dictada en el Recurso de Casación 6753/2009 --- en la caducidad del procedimiento seguido al efecto; e insistimos que ese pronunciamiento de caducidad del procedimiento lo hemos reiterado en la posterior STS, de esta misma fecha (casación 5307/2011), en recurso interpuesto por la representación de Campo de Dalias, S. A..

Nos limitamos, pues a reiterar lo que dijimos en la STS de 30 de enero de 2013 :

*"Debemos señalar, en primer lugar, que la jurisprudencia más actualizada --- SSTS de 26 de mayo de 2010 (casación 2842/2006), 6 de abril de 2011 (casación 1795/2007)--- ha expuesto, en relación con los plazos de caducidad establecidos por la modificación de los artículos 42 , 43 y 44 de la LRJPA , llevada a cabo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que los mismos son también aplicables a los procedimientos de **deslinde** marítimo-terrestre "iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley 4/1999, que lo fue el 14 de abril de 1999".*

*En esa sentencia de 26 de mayo de 2010 se anula la de instancia, precisamente por no haber declarado caducado el procedimiento administrativo de **deslinde** marítimo-terrestre al que se refiere, y se anula la Orden impugnada del Ministerio de Medio Ambiente por haberse dictado cuando había caducado ese procedimiento, al haber transcurrido "el plazo de seis meses" previsto en el artículo 42.2 de la LRJPA , en la redacción dada por la Ley 4/1999 ---que se considera aplicable por haberse iniciado el procedimiento cuando ya estaba en vigor esa Ley 4/1999 y antes de la vigencia de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre---*

*Se dice así en esa sentencia "...Como en los procedimientos de **deslinde** marítimo-terrestre, iniciados a partir del 14 de abril de 1999 en que entró en vigor la Ley 4/1999 y antes de la vigencia de la Ley 53/2002 ocurrida el 1 de enero de 2003, no existía norma con rango de Ley ni norma comunitaria europea que fijase un plazo específico para notificar las resoluciones de los procedimientos de **deslinde** de **dominio público** marítimo terrestre y el Reglamento de la Ley de Costas establecía un plazo superior a tres meses, el plazo máximo para notificar la resolución expresa en un procedimiento de **deslinde** marítimo-terrestre era el de seis meses, de manera que, transcurrido dicho plazo sin haberse notificado tal resolución expresa, procedía declarar la caducidad del procedimiento y ordenar el archivo de las actuaciones.*

Esta interpretación es la que consideramos más acorde con los objetivos que inspiraron la reforma introducida por Ley 4/1999, de 13 de enero, en el procedimiento administrativo común, al señalar en su Exposición de Motivos que «respecto al procedimiento para hacer efectiva la resolución, se parte de la premisa de que un procedimiento administrativo que no sea ágil y breve es difícil que pueda ser una institución al verdadero servicio a los ciudadanos», y más adelante se refiere a los casos en que la Administración ejerce potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, "en los que los interesados podrán entender caducado el procedimiento".

*De acuerdo con esa jurisprudencia, también ha declarado esta Sala en SSTS de 2 de noviembre de 2011 (casación 5256/2008) y de 17 de mayo de 2012 (casación 6172/2009), la caducidad del procedimiento del **deslinde** marítimo-terrestre iniciado de oficio después de la entrada en vigor de la citada Ley 53/2002, cuando había transcurrido el plazo de "veinticuatro meses" previsto en el artículo 12.1 LC , en la redacción dada por esa Ley 53/2002, al ser esa caducidad la consecuencia que resulta del artículo 44.2 LRJPA , al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio.*

*En el presente caso, el procedimiento del **deslinde** de que se trata fue incoado el 18 de junio de 2004 por el Servicio Provincial de Costas de **Almería**, y la Orden resolutoria del mismo no se dictó hasta el 13 de diciembre de 2007 ---lo que no se cuestiona y así se pone de manifiesto en la sentencia de instancia---, esto es, una vez transcurrido, por tanto, con exceso el mencionado plazo de veinticuatro meses previsto en el citado artículo 12.1 de la LC .*

*(...) La Sala de instancia no accedió, sin embargo, a declarar la caducidad del procedimiento de **deslinde** que había sido invocada por la entidad mercantil aquí recurrente al haberse ampliado el plazo de resolución y notificación de ese procedimiento en "veinticuatro meses" en virtud de la Resolución de 6 de marzo de 2006,*

a la que antes se ha hecho mención, al amparo del artículo 42.6 de la LRJPA . En concreto, este precepto dispone: "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".

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), como ya hemos expuesto en la reciente STS de 20 de septiembre de 2012 (Recurso de casación 5959/2010) 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".

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".

SEXTO .- Procede, pues el acogimiento del motivo de casación, por resultar procedente la caducidad del procedimiento de **deslinde**, y, por las mismas argumentaciones, la estimación del recurso contencioso-administrativo.

SEPTIMO .- Conforme al artículo 139.2 LRJCA, no procede hacer declaración expresa sobre las costas causadas en la instancia ni en este recurso.

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 **6529/2009** , interpuesto por **DON MANUEL SÁNCHEZ MORERO** en nombre y representación de **SAMOVIZ, S. C. A., DON ANTONIO ORTEGA ESTEVEZ** en nombre y representación de AGRICOLA ORMAGRAN, S. L., DON Nicanor , DON Raúl , DON Sergio , DON Jose Manuel , DON Carlos Daniel , DON Juan Luis , DON Pablo Jesús , DON Anibal , DON Basilio , DON Celestino , DON Donato Y DON Evaristo , DON Franco , DON Hipolito , DON Jorge , DON Lucio , D^a. Sara , D^a. Yolanda , DON Ángel , D^a. Sagrario como apoderada de su marido DON Claudio , D^a. María Angeles , DON Fernando , DON Ildefonso , D^a. M^a ENCARNACION VARGAS MALDONADO en nombre y representación de **ROGELIO VARGAS FERNÁNDEZ, S. A., DON JOSÉ FERNÁNDEZ LINARES** en nombre y representación de EJIDOFRUIT, S. C. A., DON Mario como heredero de DON Pablo , DON Ruperto , DON Urbano , DON Carlos María , DON Juan Alberto , DON Eleuterio , D^a. Eugenia , DON Abilio , y DON Rubén como representante, según en el poder para pleitos aportado, de **MOLOVIFRUT, S. C. A.**, contra la sentencia dictada por la Sección Primera de Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional el 18 de abril de 2011, en su Recurso Contencioso-administrativo 76/2008 , seguido contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de diciembre de 2007, 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 15.766 metros de longitud, comprendido entre la zona del aparcamiento de vehículos a levante del Apartotel Aguamarina de la Urbanización Almerimar (1ª Fase) y la Urbanización de Playa Serena (excluida), términos municipales de El Ejido y Roquetas de Mar (**Almería**).

2º.- Que debemos anular, y anulamos y casamos la citada sentencia.

3º.- Que debemos estimar y estimamos el Recurso Contencioso-administrativo 76/2008 formulado por **D. MANUEL SÁNCHEZ MORENO** (y otros relacionados en el Antecedente Primero de la sentencia) contra la citada Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de diciembre de 2007, 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 15.766 metros de longitud, comprendido entre la zona del aparcamiento de vehículos a levante del Apartotel Aguamarina de la Urbanización Almerimar (1ª Fase) y la Urbanización de Playa Serena (excluida), términos municipales de El Ejido y Roquetas de Mar (**Almería**).

4º.- Que anulamos dicha Resolución.

5º. Que no hacemos 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 juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN** .- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

Sentencia A.N. de 5 de mayo de 2011

RESUMEN:

Dominio público marítimo terrestre: Deslinde de tramo de costa. Procedimiento de deslinde: Caducidad por superación del plazo máximo establecido para notificar la Orden Ministerial aprobatoria del deslinde.

Madrid, a cinco de mayo de dos mil once.

La Sala constituida por los Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto recurso Contencioso-administrativo n.º 589/2009,

interpuesto por Dimas, representado por la Procuradora Doña M.ª Alicia Hernández Villa, frente a la

desestimación, por silencio, del recurso de reposición planteado frente a la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 23 de

mayo de 2008 que aprueba el deslinde de bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 11.132

metros de longitud, comprendido entre la barriada de San Miguel de Cabo de Gata (incluida) y el límite común de los términos

municipales de Almería y Níjar, término municipal de Almería. Ha sido parte demandada la Administración General del Estado,

representada por la Abogacía del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.-Se interpuso por el actor recurso contencioso administrativo mediante escrito presentado el 27 de julio de 2009, acordándose por providencia de 23 de octubre siguiente su tramitación de conformidad con las normas establecidas en la Ley 29/1998, y la reclamación del expediente administrativo.

Segundo.-En el momento procesal oportuno tal actor formalizó la demanda mediante escrito de 4 de marzo de 2010 en el que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó procedentes, terminó suplicando se dictara sentencia en la que, estimándose el recurso *se declare la no conformidad a Derecho y nulidad total de la Orden Ministerial de 23 de mayo de 2008 por haberse producido la caducidad del expediente y, subsidiariamente, se declare la no conformidad a derecho y nulidad total de la referida Orden Ministerial por el motivo alegado en el hecho tercero de la demanda y, subsidiariamente, se declare su no conformidad a Derecho por los motivos expuestos en los hechos cuarto y quinto y, en consecuencia, se anule la misma en relación al tramo comprendido entre los vértices M-20 a M-22 y los vértices M-27 a M-128 de la poligonal, en cuanto incluye indebidamente dentro del dominio público marítimo terrestre la finca del actor y las Salinas del Cabo de Gata, respectivamente, con cuanto más procedente sea en Derecho.*

Tercero.-El Sr. Abogado del Estado contestó la demanda mediante escrito presentado el 23 de abril de 2010 en el que, tras alegar los hechos y los fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó suplicando se dictara

sentencia que desestimara el recurso por ser conforme a Derecho el deslinde impugnado.

Cuarto.-Solicitado el recibimiento del pleito a prueba, se acordó el mismo mediante Auto de 4 de mayo de 2010, practicándose las pruebas documental y pericial propuestas y admitidas, con el resultado que figura en las actuaciones.

No considerándose necesaria la celebración de vista pública, se dio trámite de conclusiones a las partes, trámite que evacuaron por su orden, primero la defensa del recurrente y después el Abogado del Estado, mediante escritos en los que concretaron y reiteraron sus respectivas pretensiones.

Quinto.-Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo de este recurso el día 4 de mayo de 2011, fecha en la que tuvo lugar la deliberación y votación, habiendo sido ponente la Ilma. Magistrada doña NIEVES BUISAN GARCIA, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.-Se interpone el presente recurso contencioso-administrativo por don Dimas, contra la desestimación, por silencio, del recurso de reposición planteado frente a la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 23 de mayo de 2008 que aprueba el deslinde de bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 11.132 metros de longitud, comprendido entre la barriada de San Miguel de Cabo de Gata (incluida) y el límite común de los términos municipales de Almería y Níjar, término municipal de Almería.

Concretamente el recurrente impugna el tramo de deslinde comprendido entre los vértices M-20 a M-22 y los vértices M-27 a M-128 de la poligonal, según figuran en los planos de la Dirección General de Costas aprobados por la Orden Ministerial combatida.

La inclusión en el dominio público de dichos tramo se justifica en la resolución combatida, en lo que se refiere a los vértices M-20 a M-22, por ser espacios constituidos por arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, formadas por la acción del mar o viento marino, u otras causas naturales o artificiales, por lo que se corresponden con el concepto de playa tal y como lo define el Art. 3.1.b) de la Ley de Costas.

Y en lo que respecta al tramo comprendido entre los vértices M-27 a M-128, se sitúa la línea de deslinde por el punto más interior alcanzado por las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, las olas o de la infiltración del agua del mar, por lo que conforme a lo previsto en el Art. 3.1.a) de la Ley de Costas, forman parte de la zona marítimo terrestre.

Segundo.- Razones de ortodoxia procesal obligan a resolver, en primer término, la excepción de caducidad del procedimiento administrativo del deslinde planteada por el actor en la demanda.

Cuestión que ya ha sido abordada y resuelta en la SAN de 24 de septiembre de 2010 (Rec. 652/2008), donde se planteó idéntica excepción respecto de la misma Orden Ministerial de deslinde, cuya doctrina ha sido seguida por la SAN 1-4-2010 (Rec. 463/2009), sentencias en las que expusimos lo siguiente:

El asunto que ha dado lugar al presente recurso contencioso es un procedimiento incoado no solo con posterioridad a la reforma de la Ley 30/1992 operada por Ley 4/1999, de 13 de enero, sino también con posterioridad a la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que entró en vigor el día 1 de enero de 2003, es decir meses antes de incoarse el citado procedimiento de deslinde. Esta Ley 53/2002, introduce un nuevo párrafo en el apartado 1 del artículo 12 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, con la siguiente redacción "El plazo para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde será de veinticuatro meses".

En la propia Orden impugnada aparece que la Providencia de incoación se dictó con fecha 25 de Mayo de 2004; posteriormente, mediante resolución de fecha 5 de Mayo de 2006, se amplió el plazo de resolución y notificación en 24 meses por lo que la notificación de la resolución debía haberse producido antes del 25 de Mayo de 2008. Noobstante, la resolución fue notificada a la recurrente con fecha 18 de Agosto de 2008.

Para justificar este retraso, la Orden impugnada consideró que se había prorrogado el plazo (y su prorroga de 24 meses) por tres meses más, al tener por suspendido el procedimiento por el retraso en emitir los informes por el Ayuntamiento de Almería y por el Centro de Gestión Catastral. De este modo, computándose todos esos periodos a partir del 25 de Mayo de 2004, la notificación producida al recurrente con fecha 18 de Julio de 2008 se encontraba realizada dentro de plazo y no procedería la nulidad interesada por este motivo.

Al artículo 42.5.c) de la Ley 30/92 establece que el transcurso del plazo máximo para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Se añade que este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. La exigencia de notificación y el carácter no automático de esta paralización deriva, entre otras, de la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de Mayo de 2009 dictada en el recurso 4193/2003 ó de la dictada en el recurso 2693/2005 (de fecha 28 de Marzo de 2008) donde se habla de que "la caducidad de un procedimiento no podrá ser enervada acudiendo al subterfugio de acordar la suspensión de dicho procedimiento mediante la utilización tardía de la facultad prevista en el artículo 42.5 .c) cuando resulta que la petición del informe se había producido ya con mucha anterioridad".

Aplicando esta doctrina y examinado el expediente, resulta que no consta que se haya dictado ninguna resolución acordando una prorroga durante tres meses para esperar la respuesta de los oficios remitidos al Ayuntamiento de Almería y al Centro de Gestión Catastral; menos aún resulta acreditado que se haya practicado notificación alguna a las partes informándoles de dicha prorroga y más parece que la Administración busca completar los tres meses que le faltan mediante el empleo de este sistema de cómputo.

Tercero.-Aplicando dicha doctrina al presente caso en el que, como hemos visto, el procedimiento de deslinde fue incoado por Acuerdo de fecha 25 de mayo de 2004, y concluyó mediante Resolución de 23 de mayo de 2008 (una vez ampliado el plazo de tramitación del expediente, por dos años más, mediante resolución de 5 de mayo de 2006), resulta que dicha Orden Ministerial aprobatoria del deslinde fue notificada personalmente al Sr. Dimas, según se acredita mediante el documento n.º 1 de los adjuntados con el escrito de interposición del presente recurso, el día 26 de octubre de 2008, produciéndose también la notificación de la misma Orden Ministerial mediante publicación en el BOE de fecha 14 de octubre de 2008.

Puesto que el artículo 12.1 de la Ley de Costas establece con claridad que *El plazo para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde será de veinticuatro meses*, dicho plazo se ha sobrepasado con creces en el presente supuesto, incluso tomando en consideración la ampliación de dos años que, de la referida tramitación del deslinde, se llevó a cabo por Resolución de 5 de mayo de 2006.

Procede, en consecuencia, al haberse notificado la Orden Ministerial aprobatoria del deslinde fuera del plazo de 48 meses que concluiría el 25 de mayo de 2008 y que resultaría, como máximo, de la aplicación conjunta de lo establecido en el artículo 12.1 de la Ley de Costas en relación con el artículo 42.6 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, declarar la caducidad del mismo.

Todo ello sin perjuicio de que la Administración pueda, en su caso, incoar nuevo procedimiento de deslinde dado que los bienes de dominio público marítimo-terrestre son imprescriptibles, conforme preceptúan los artículos 132.1 de la Constitución y 7 de la Ley de Costas y dado que, en todo caso, sería de aplicación los artículos 66 y 67 de la Ley 30/1992 que preceptúan la conservación y convalidación, dentro de lo posible, de los actos y trámites que hayan tenido lugar en el procedimiento anulado.

Cuarto.-De conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no resulta procedente hacer expresa condena en costas a ninguna de las partes en el procedimiento.

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

FALLAMOS

Que estimando el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de don Dimas, contra la desestimación, por silencio, del recurso de reposición interpuesto frente a la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 23 de mayo de 2008 que aprueba el deslinde de bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 11.132 metros de longitud, comprendido entre la barriada de San Miguel de Cabo de Gata (incluida) y el límite común de los términos municipales de Almería y Nijar, término municipal de Almería, debemos anular la resolución recurrida por ser contraria a Derecho, sin haber lugar a expresa imposición de costas a ninguna de las partes.

Así por esta nuestra sentencia lo pronunciamos mandamos y fallamos.

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

LA SECRETARIA JUDICIAL

Este documento reproduce el texto distribuido por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), en cumplimiento de las condiciones generales de reutilización establecidas por el artículo 3.6 del Reglamento 3/2010, sobre reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 3 de Julio de 2013 (rec.2511/2013)

Encabezamiento

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a tres de Julio de dos mil trece.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación **2511/2011** interpuesto por la **COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DEL EDIFICIO000** representada por la Procuradora D^a. Gema Sainz de la Torre Villalta, siendo parte recurrida la **ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO**, representada por el Abogado del Estado, promovido contra la *sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en fecha 28 de enero de 2011, en el Recurso Contencioso-administrativo 586/2008*, sobre deslinde de bienes de dominio público marítimo terrestre.

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 586/2008*, promovido por la **COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DEL EDIFICIO000** contra la Resolución de 2 de enero de 2009 que declara inadmisibile por extemporáneo el recurso de reposición formulado contra la Orden Ministerial de 13 de diciembre de 2007 que aprueba el deslinde de bienes de dominio público marítimo terrestre de un tramo de costa de unos 2.824 metros de longitud, correspondiente al tramo de costa del termino municipal de Enix (Almería) y en el que ha sido parte demandada la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO** , representada por la Abogacía del Estado.

SEGUNDO .- Dicho Tribunal dictó *sentencia con fecha 28 de enero de 2011* del tenor literal siguiente:

"FALLAMOS: INADMITIR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DEL EDIFICIO000 , representada por la Procuradora doña Gema Sainz de la Torre Vilalta, contra la Orden Ministerial de 13 de diciembre de 2007; sin imposición de costas".

TERCERO .- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación procesal de la **COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DEL EDIFICIO000** se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en Diligencia de ordenación de la Sala de instancia de fecha 31 de marzo de 2011, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO .- Emplazadas las partes, la representación procesal de la **COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DEL EDIFICIO000** compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que en fecha de 19 de mayo de 2011 formuló el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los argumentos que consideró oportunos, solicitó a la Sala se dictara sentencia por la que estimara el recurso de casación, casando la sentencia recurrida, declarando no ser conforme a derecho la denegación por silencio ---y posterior resolución expresa tardía--- del recurso de reposición interpuesto contra la Orden Ministerial de 13 de diciembre de 2007 que aprueba el deslinde de bienes de dominio público marítimo terrestre de un tramo de costa de unos 2824 metros de longitud, correspondiente al tramo de costa del termino municipal de Enix (Almería) y anulando la mencionada Orden Ministerial en cuanto a los vértices M-28 a M-41.

QUINTO .- Por providencia de 14 de septiembre de 2011 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 y por Diligencia de ordenación de fecha 29 de septiembre de 2011 se ordenó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que hizo el Abogado del Estado en escrito presentado el 16 de noviembre de 2011 en que solicita sentencia por la que se declare la inadmisibilidad o, en su defecto, la desestimación del recurso de casación.

SEXTO .- Por providencia de fecha 13 de mayo de 2013 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 26 de junio de 2013, 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 2511/2011 la sentencia que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional dictó el 28 de enero de 2011, en su Recurso Contencioso-administrativo 586/2008, que inadmitió el formulado por la **COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DEL EDIFICIO000** contra la Resolución de 2 de enero de 2009 que declara inadmisibile por extemporáneo el recurso de reposición formulado contra la anterior Orden Ministerial de 13 de diciembre de 2007 que aprueba el deslinde de bienes de dominio público marítimo terrestre de un tramo de costa de unos 2.824 metros de longitud, correspondiente al tramo de costa del termino municipal de Enix (Almería).

SEGUNDO.- En ese recurso, la actora pretendió la anulación del deslinde en el tramo comprendido entre los vértices 28 a 41, y la Sala de instancia se limitó a declarar la inadmisión del recurso contencioso administrativo, en síntesis y en lo que aquí interesa, por las razones que expresa en el Fundamento de Derecho Tercero, en que la Sala dijo:

"Procede resolver en primer lugar las causas de inadmisibilidad del recurso esgrimido por la Abogacía del Estado pues de prosperar haría innecesario entrar en el fondo de la cuestión planteada. Para ello se destacan los siguientes antecedentes:

La Orden por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público, objeto de este procedimiento, como ya hemos reflejado es de fecha 13 de diciembre de 2007. La citada Orden fue notificada el 31 enero 2008 (folios 45 vuelta a 46 de la carpeta 1/2 de la ampliación del expediente administrativo). El recurso de reposición formulado contra la citada Orden se presentó en la Subdelegación del Gobierno de Almería el día 3 de marzo de 2008 y en él se hace constar "Que en fecha 4 de enero de 2008 se ha notificado a mi representada la Orden Ministerial que aprueba el deslinde..." Por último, en fecha 1 de octubre de 2008 se interpuso recurso contencioso administrativo contra la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto contra la Orden de 13 de diciembre de 2007 (aunque en el escrito de interposición se menciona en tres ocasiones la fecha de 4 de enero de 2008) y en fecha 2 de enero de 2009 se dicta resolución expresa inadmitiendo por extemporáneo el recurso de reposición potestativo, solicitándose en el suplico de la demanda la declaración de nulidad de esta última resolución citada.

En la demanda, pese a solicitarse la nulidad de la resolución de 2 de enero de 2009 y referirse a la misma en el Antecedente de Hecho Tercero, no se cuestionan los hechos y fundamentos que se fundamenta la misma. En el Fundamento de Derecho III de la resolución de 2 de enero de 2009 se indica "la notificación, con los debidos apercibimientos procesales tuvo lugar en fecha 31 de enero de 2008 (aunque la parte recurrente en su escrito de recurso manifieste que tuvo conocimiento de la Orden Ministerial 4 de enero de 2008), como así consta en el expediente, cogiendo la fecha más beneficiosa para la interesada, el precitado plazo concluyó el 29 de febrero de 2008, por lo que habiéndose presentado el recurso en fecha 3 de marzo de 2008, procede declarar sus inadmisión...", fundamento que, como ya hemos indicado, no ha cuestionado la demandante.

Sólo en el escrito de conclusiones la parte actora, sin negar que la notificación de la Orden aprobatoria del deslinde se hubiese realizado el 31 de enero de 2008, aduce que tal notificación no se realizó en el domicilio profesional del letrado que había comparecido en el expediente administrativo con poder de representación, añadiendo que la fecha de notificación correcta, a los efectos oportunos, ha de ser la fecha en que la citada Orden Ministerial fue objeto de

impugnación por la recurrente, es decir, el día 3 de marzo de 2008.

Pues bien, es cierto que en el recurso de reposición se señala como domicilio a efectos de notificación de la calle Ayala nº 8 en Almería sin que se haya acreditado que tal domicilio hubiese sido designado a efectos de notificación de la Orden aprobatoria del deslinde. En todo caso estamos ante un procedimiento iniciado de oficio y la notificación se realizó al vicepresidente de la comunidad (del que consta su nombre, DNI y firma), en el domicilio de la misma, lugar adecuado a fin de tener constancia de la recepción de la notificación por un representante de la interesada.

Ello sentado, el recurso potestativo de reposición se interpuso fuera del plazo de un mes que establece el *artículo 117.1 de la Ley 30/92*, plazo que deberá computarse conforme a lo establecido en el *artículo 48.2 de la citada Ley* que vencía el 29 de febrero de 2008. Así, el recurso potestativo de reposición interpuesto de forma extemporánea como recoge la *sentencia citada por la Abogacía del Estado de 9 de octubre de 1997*, carece virtualidad para interrumpir el plazo para interponer el recurso contencioso administrativo. El recurso contencioso administrativo se interpuso el día 1 de octubre de 2008 cuando ya había transcurrido con notorio exceso el plazo de dos meses establecido en el *artículo 46.1 de la Ley Jurisdiccional*, por lo que procede declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo".

TERCERO .- Contra esa sentencia la representación procesal de la **COMUNIDAD DEL EDIFICIO000** ha interpuesto recurso de casación, en el que desarrolla dos motivos, siendo su enunciado el siguiente:

Motivo primero, al amparo del epígrafe d) del *artículo 88.1 de la Ley Contencioso Administrativa Ley 29/1998, de 13 de julio*, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (*LRJCA*), *por infracción del artículo 59* en relación con el 32 de la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA) y del *artículo 24 de la Constitución Española*.

Alega en su desarrollo que la sentencia infringe tales preceptos al no tener en cuenta que la notificación efectuada a domicilio distinto del designado por el representante de la interesada debe tener la consideración de notificación defectuosa, por lo que no podía entenderse abierto ni agotado el plazo para la interposición del recurso contencioso administrativo, errando la sentencia de forma clara y manifiesta al considerar que fue en el escrito del recurso de reposición el momento en que se designó como domicilio para notificaciones el del Letrado de la actora, C/ Ayala nº 8 en Almería, pues tal domicilio se designó con anterioridad, como así consta en el expediente administrativo, en escrito presentado el 26 de septiembre de 2007, antes de dictarse el acto impugnado, por lo que era en ese domicilio donde

debía notificar la Orden aprobatoria del deslinde y no en otro distinto.

Motivo segundo, al amparo del epígrafe c) del *artículo 88.1 de la LRJCA*, por infracción del *artículo 67.1 de esa Ley en relación con el artículo 24 de la CEya* que, según dice, la sentencia incurre en incongruencia omisiva porque al acoger la causa de inadmisibilidad del recurso no ha entrado a conocer del fondo del asunto.

CUARTO. - Con carácter previo debemos resolver la pretensión de inadmisión del motivo primero que plantea el Abogado del Estado en su escrito de oposición y que fundamenta en el *artículo 93.2.3) de la LRJCA*, por carencia de interés casacional.

Respecto de esta causa de inadmisión, *esta Sala ha declarado en la STS de 15 de febrero de 2012*, (RC 5117/2008, con cita de las *SSTS de 1 de diciembre de 2011* (RC 6534/2008) y *1 de diciembre de 2003* (RC 7907/2000)), que "procede hacer un uso moderado de esta causa de inadmisión, teniendo en cuenta la incidencia que podría tener en la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva una interpretación extensiva de la previsión establecida en el indicado artículo 93.2.e/. Y lo ha precisado en estos términos:

" (...) Su aplicación requiere, en primer lugar, una serie de exigencias objetivables, como que se trate de asuntos de cuantía indeterminada, que no se refieran a la impugnación directa o indirecta de una disposición, que el recurso esté fundado en el motivo previsto en el *artículo 88.1.d) LJCAy* que se aprecie por unanimidad. Pero, además, exige la consideración y proyección de conceptos jurídicos indeterminados como son el que "no afecte a un gran número de situaciones o no posea el suficiente contenido de generalidad".

La norma incorpora textualmente las referidas circunstancias mediante una disyuntiva; de manera que basta la concurrencia de cualquiera de ellas para entender que no procede apreciar la inadmisibilidad del recurso; esto es, que existe interés casacional cuando la cuestión debatida se proyecte a un número considerable de situaciones o sea susceptible de generalización. Circunstancias que, por cierto, no coinciden con los criterios que, según el *artículo 483.1.3º de la Ley de Enjuiciamiento Civil*, delimitan la noción del interés casacional en el recurso de casación civil.

La afectación a un gran número de situaciones no es menester que sea actual, sino que basta con que aparezca su potencialidad futura respecto a plurales situaciones. Y no es necesario, tampoco, que las situaciones afectadas hayan sido y vayan a ser planteadas ante los tribunales, sino que basta con que el criterio que se establezca por este Tribunal al resolver el recurso sea susceptible de aplicación por la Administración a otras situaciones iguales, análogas o semejantes, aunque no exista entre ellas una identidad absoluta.

La exigencia de un contenido de generalidad puede equivaler a la afectación a un considerable número de situaciones. Pero concurre también, aun sin aparecer dicha afectación cuando, la sentencia recurrida tiene efectos generales en relación con la interpretación del ordenamiento jurídico o con la regulación de una institución, en el sentido de que el criterio establecido sea susceptible de influir, directa o indirectamente, en el modo de aplicación de normas, aun cuando la doctrina que se postula de este Tribunal se refiera de forma directa a un reducido número de situaciones".

Aplicando tales criterios al caso concreto, no podemos acceder a tal pretensión, pues no concurre en el presente caso los requisitos previstos en el mentado artículo 93.2.3) referidos a que la cuestión controvertida no afecte a un gran número de situaciones o que no posea el suficiente contenido de generalidad, pues no puede negarse que el asunto tiene el suficiente contenido de generalidad, al referirse a la interpretación de los *artículos 32y 59 de la LRJPA*, que regulan aspectos esenciales a todo procedimiento administrativo, como son la representación ante la Administración y la forma, validez y eficacia en las notificaciones de actos administrativos.

QUINTO.- Invirtiendo el orden del escrito de interposición nuestro examen empezará por el motivo segundo en el que, al amparo del epígrafe c), del *artículo 88.1 de la LRJCA* se alega que la sentencia incurre en incongruencia omisiva porque al acoger la causa de inadmisibilidad del recurso no ha entrado a conocer del fondo del asunto, con lesión del derecho a la tutela judicial previsto en el *artículo 24.1 de la CE*.

Con motivo de las numerosas ocasiones en las que el Tribunal Constitucional ha efectuado un control de constitucionalidad sobre resoluciones judiciales obstativas de un pronunciamiento de fondo ha venido conformado una doctrina con arreglo a la cual el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva previsto en el *artículo 24.1 de la CE* comporta, como contenido esencial y primario, el de "obtener de los órganos jurisdiccionales integrantes del Poder Judicial una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes". Al tiempo, se ha reiterado que, no obstante, al ser un derecho prestacional de configuración legal, su ejercicio y dispensación están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que haya establecido el legislador para cada sector del ordenamiento procesal, por lo que el derecho a la tutela judicial efectiva se satisface igualmente cuando los órganos judiciales pronuncian una decisión de inadmisión o meramente procesal, apreciando razonadamente la concurrencia de un óbice fundado en un precepto expreso de la ley que, a su vez, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental (*SSTC 60/1982, de 11 de octubre, FJ 1; 321/1993, de 8 de noviembre, FJ 3; y 185/2009, de 7 de septiembre, FJ 3*, entre otras muchas) o, como se dice en la más reciente *STC 220/2012, de 26 de noviembre, FD 2º*, el derecho a obtener del órgano judicial una

resolución sobre el fondo de las pretensiones "(...)también se satisface con una decisión de inadmisión que impida entrar en el fondo de la cuestión planteada cuando dicha decisión se funde en la existencia de una causa legal que resulte aplicada razonablemente".

Por otra parte, la incongruencia omisiva concurre, como se indica, entre otras muchas SSTs de *esta Sala*, en la STS de 23 de marzo de 2010 (*Recurso de casación 6404/2005*) "cuando, por dejar imprejuizada la pretensión oportunamente planteada, el órgano judicial no tutela los derechos e intereses legítimos sometidos a su jurisdicción provocando una denegación de justicia"; para la concurrencia del incumplimiento de las normas reguladoras de la sentencia ---que la incongruencia implica--- se requiere que el órgano judicial admita el recurso y entre a resolver las cuestiones de fondo, aunque no de todas, suscitadas por las partes. Por ello, esta causa, como defecto específico de la sentencia, es independiente o no puede darse en las sentencias que declaran la inadmisión del recurso, pues resulta obvio que en esos supuestos el órgano judicial no examina y resuelve el fondo de la controversia.

Siendo esto así, la Sala de instancia, al apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión del recurso, por extemporaneidad, invocada por la Administración recurrida, estaba impedida para entrar a conocer y resolver las pretensiones de fondo instadas por la demandante, pues como dijimos en la STS de 30 de junio de 2011, RC 136/2008: "(...)la declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo no supone una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que proclama el artículo 24 CE, pues ésta se satisface con una resolución fundada en derecho, que puede ser de inadmisión ---que impide entrar en el fondo de la cuestión planteada---, cuando esa decisión se funda en una causa legal que así lo justifica".

Por lo expuesto, procede, pues, la desestimación de este motivo.

SEXTO.- Por las razones que seguidamente exponemos, el motivo primero debe ser acogido, al no resultar acertada la declaración de inadmisibilidad del recurso, dejando al margen la circunstancia de que, técnicamente, lo correcto hubiera sido --- desde la perspectiva de la sentencia de instancia--- decretar la desestimación del mismo por considerar jurídicamente correcta la declaración de inadmisibilidad del recurso de reposición, formulado contra la Orden aprobatoria del deslinde marítimo terrestre.

Consta que en la tramitación del procedimiento de deslinde se presentaron sendos escritos de alegaciones ---que se registraron de entrada en el Servicio Provincial de Costas de Almería en fechas, el (1) primero de 8 de junio de 2007 ---que se presentó tras el acto de apeo y en el que solicitaba copia de los planos correspondientes al deslinde aprobado por O. M. de 14 de enero de 1966 y vista del expediente por el que en su día se otorgó concesión que posibilitó la

construcción del edificio---, y, el (2) segundo el 26 de septiembre de 2007, como consecuencia del trámite de audiencia; escritos ambos suscritos por D. José Ramón Parra Bautista, Abogado, que actuaba en nombre y representación de la ahora recurrente, COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DEL EDIFICIO000 . En ambos escritos, en lo que ahora interesa, se designaba como domicilio a efectos de notificaciones la Calle Ayala, nº 8, Almería y, a efectos de acreditar la representación, se adjuntó copia de la Escritura notarial de 27 de abril de 2007, denominada "Escritura de poder para pleitos y de gestión", por la que el Presidente de la citada Comunidad apoderó, entre otras personas, al Abogado D. José Ramón Parra Bautista, para la realización de actos en los que se incluían la presentación de alegaciones y recursos ante la Administración, Escritura a la que se incorporó copia del acta de la Junta General Extraordinaria de la Comunidad de Propietario del EDIFICIO000 , en sesión de 30 de enero de 2007 en la que, a la vista de la iniciación del procedimiento de deslinde marítimo terrestre, se acordó facultar al Presidente para el nombramiento de "Procurador y Letrado que represente y defienda los intereses de esta Comunidad en el Expediente de Deslinde".

De hecho, la propia Orden aprobatoria del deslinde recoge en el Antecedente de Hecho IX) la presentación del último escrito de alegaciones ---el presentado el 26 de septiembre de 2007---, así como la persona que lo firma, D. José Ramón Parra Bautista y la representación con que actúa, y, por otra parte, la desestimación de las alegaciones por las razones que constan en la Consideración 3) de la Orden.

En el proceso de instancia la recurrente presentó escrito, con posterioridad a la demanda, en que alegó que la notificación del acto aprobatorio del deslinde, efectuada el 31 de enero de 2008, era defectuosa ya que no se había cursado al domicilio designado con anterioridad para notificaciones, que se correspondía con el Letrado que representaba a la Comunidad, sino al domicilio postal de la propia Comunidad, por lo que la fecha de inicio del cómputo debía iniciarse desde la fecha en que interpuso el recurso de reposición, el 3 de marzo de 2008, por lo que el mismo se encontraba dentro de plazo.

La Sala de instancia, al abordar la pretensión de inadmisión del recurso por extemporaneidad alegada por la Abogacía del Estado considera, constituyendo *laratio decidende* la sentencia, que el acto aprobatorio del deslinde ---Orden de 13 de diciembre de 2007--- se notificó a la Comunidad de Propietarios el día 31 de enero de 2008, por lo que el plazo para interponer recurso de reposición vencía el 29 de febrero de 2008, siendo extemporáneo al interponerse el 3 de marzo de 2008, y, al ser intempestivo el recurso de reposición, carece de virtualidad para interrumpir el plazo de dos meses para interponer el recurso contencioso administrativo, que se había superado con creces al día 1 de octubre de 2008 siguiente en que se presentó el escrito de interposición, considerando que siendo cierto que en el recurso de reposición se señala como domicilio a efectos de notificación de la calle Ayala nº 8 en Almería, no se había"(...) acreditado que tal domicilio hubiese sido designado a efectos de notificación de la Orden aprobatoria del

deslinde. En todo caso estamos ante un procedimiento iniciado de oficio y la notificación se realizó al vicepresidente de la comunidad (del que consta su nombre, DNI y firma), en el domicilio de la misma, lugar adecuado a fin de tener constancia de la recepción de la notificación por un representante de la interesada".

El anterior razonamiento se apoya en un pilar inexistente, pues no cabe duda alguna de que (1) la Comunidad de Propietarios recurrente compareció en el procedimiento de deslinde con anterioridad a la aprobación de la Orden, presentado los dos escritos antes mencionados; que (2) la misma otorgó representación a favor de D. José Ramón Parra Bautista, adjuntando la documentación acreditativa de la misma, sin que la Administración opusiera tacha alguna a tal representación, sino que, por el contrario la consideró válida, como se deduce de la Orden impugnada; y que (3) designó, con anterioridad a la aprobación del deslinde, domicilio para notificaciones en los términos expresados.

Estas circunstancias determinaban que el acto aprobatorio del deslinde debiera notificarse a la persona y domicilio designando al efecto (*ex artículo 59.2 de la LRJPA*), con la consecuencia de que al no hacerlo la notificación deviene defectuosa (*ex artículo 58.3 de la misma LRJPA*), con el efecto de que el plazo de inicio del trámite del recurso, administrativo y judicial, se computa en la forma prevista en ese precepto "(...)a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda".

La anterior conclusión no resulta impedida por el razonamiento adicional que refiere la Sala de instancia en el sentido de que el deslinde es un procedimiento de oficio y que la notificación se realizó al vicepresidente de la Comunidad y en el domicilio de la misma, pues, sin duda, el señalamiento por los interesados de domicilio donde desean ser notificados es independiente de la forma en que el procedimiento se inicia, de oficio o a instancia de parte, siendo un derecho de los interesados en el procedimiento ---también ejercitable en los procedimientos incoados de oficio---, y, desde luego, la designación de representante con todas garantías legales y de un domicilio específico para notificaciones, impide la validez de las notificaciones efectuadas sin tener en cuenta tales designaciones, que se convertirían así en inoperantes, pues una interpretación contraria vaciaría de contenido tanto la posibilidad de designar representantes (*ex artículo 32 de la LRJPA*) como la de designar domicilio a efectos de notificaciones.

Finalmente, no está demás recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en el *artículo 117.3 de la CE*, los tribunales de este orden de jurisdicción contencioso-administrativo quedamos compelidos a interpretar las normas procesales, cuando del derecho de acceso a la jurisdicción se trata, no sólo de manera razonable y razonada, sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en un sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio *pro actione*, con interdicción de

aquellas decisiones de inadmisión que, por surigorismo, por unformalismo excesivo o por cualquier otra razón, se revelen desfavorables para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas entre los fines que se pretenden preservar y la consecuencia de cierre del proceso (por todas, *SSTC 118/1987, de 8 de julio, FJ 3; 88/1997, de 5 de mayo, FJ 2; 3/2004, de 14 de enero, FJ 3; y 187/2009, de 7 de septiembre, FJ 2*), o, como se declara en la *STC 220/2012, de 26 de noviembre*, conforme a la cual "(...) las decisiones de inadmisión ha de verificarse de forma especialmente intensa, dada la vigencia en estos casos del principio pro actione, que es de obligada observancia por los Jueces y Tribunales y que impide que determinadas interpretaciones y aplicaciones de los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca o resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida. Así, se ha destacado que puede verse conculcado este derecho por aquellas interpretaciones de las normas que sean manifiestamente erróneas, irrazonables o basadas en criterios que por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que la causa legal aplicada preserva y los intereses que se sacrifican (por todas, *STC 22/2011, de 14 de febrero, FJ 3*).

Más en concreto, nuestra jurisprudencia ha destacado en relación con la aplicación de los plazos de prescripción y de caducidad que en lo relativo a la interpretación de la actuación procesal de las partes con relevancia para el adecuado cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de una acción, que los órganos jurisdiccionales ordinarios han de llevar a cabo una ponderación de los defectos que adviertan en los actos procesales de las partes, guardando la debida proporcionalidad entre el defecto cometido y la sanción que debe acarrear, procurando siempre que sea posible la subsanación del defecto, favoreciendo la conservación de la eficacia de los actos procesales y del proceso como instrumento para alcanzar la efectividad de la tutela judicial (por todas, *STC 194/2009, de 28 de septiembre, FJ 1*), ello sin perjuicio, claro está, de la indudable importancia de las instituciones de la prescripción y de la caducidad para la seguridad jurídica".

Viene esta cita al caso porque, a mayor abundamiento de lo indicado con anterioridad, si se comprueban las fechas de presentación del recurso de reposición, 3 de marzo de 2008, y de notificación de la resolución aprobatoria del deslinde, 31 de enero de 2008, es muy escasa la diferencia entre ambas a efectos del plazo del mes para interponer recurso de reposición y si a ello se une que la fecha del 31 de enero es cuando la notificación se recibió por el Vicepresidente de la Comunidad, entra dentro de lo razonable que llegara a poder del Letrado-representante unos días más tarde, el 4 de febrero, aunque en el recurso de reposición se indicara, sin duda por error, la fecha de 4 de enero, pues el oficio que se notificaba se registró de salida el día 16 de enero.

SEPTIMO. - La estimación del motivo primero determina (ex artículo 95.2. d) de la *LRJCA*) que debamos resolver dentro de los términos en que aparece planteado el debate.

Los concretos terrenos litigiosos del deslinde realizado sobre un tramo de costa de unos 2.824 metros de longitud, correspondiente al termino municipal de Enix (Almería), y aprobado por Orden Ministerial del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de diciembre de 2007, son los que se sitúan entre los vértices 28 al 41 del mismo. Respecto de los mismos la actora concretó el suplico de su demanda en la nulidad de la citada Orden impugnada y, subsidiariamente, en que se declarase su derecho a obtener la concesión administrativa prevista en la *Disposición Transitoria Primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*(LC), al haberse dictado una sentencia judicial firme y anterior a la entrada en vigor de la Ley de Costas que declaró como dominio privado los terrenos sobre los que se asienta el edificio de la Comunidad.

Las cuestiones en que fundamentó su pretensión de nulidad fueron los siguientes:

1º. Nulidad de pleno derecho del deslinde al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido ya que los terrenos donde se ubica el edificio de la recurrente se han incluido en el dominio público marítimo terrestre en virtud de lo dispuesto en el *artículo 4.5 de la Ley de Costas*, consecuencia de una Orden Ministerial del año 1966, obviando que el anterior deslinde de 1966 fue, de hecho y de derecho, modificado por otro que se practicó expresamente en el expediente de concesión que finalmente se otorgó a la mercantil La Parra, S. A. el año 1972, por lo que entiende que los terrenos comprendidos en el deslinde aprobado por O. M. de 1966 se desafectaron en el deslinde aprobado por O. M. de 1972 que incluyó el otorgamiento de concesión, habiéndose construido la edificación de la Comunidad de Propietarios fuera del dominio público y con el amparo de todo tipo de licencias; como consecuencia de lo anterior, la recurrente entendía que el deslinde es nulo de pleno derecho ya que la Administración del Estado con la aprobación adquiere facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición, ya que al ser el título de inclusión el *artículo 4.5 de la vigente LCy* ser éste insuficiente, la Administración debió acreditar que los terrenos reunían las características físicas y jurídicas a las que la *LC se refiere en los artículos 3y 4.4* de la misma, y, como quiera que no lo hizo ---al no practicarse catas ni perfiles a efectos de acreditar la verticalidad de los acantilados--- el precepto legal queda incumplido.

2º. Nulidad por vulneración del *artículo 33 de la CE* al detraer del patrimonio de la recurrente los terrenos incluidos en el dominio público sin la debida compensación.

3º. Vulneración del principio de actos propios y de confianza legítima, toda vez que la Administración estatal autorizó en su día la construcción del edificio de apartamentos propiedad de la Comunidad recurrente sin que en ningún momento se planteara objeción alguna sobre su ubicación, a pesar que los terrenos estaban deslindados desde el año 1966. Y,

4º. Subsidiariamente, se solicita la aplicación de la *Disposición Transitoria Primera de la LCal* existir *sentencia firme anterior a la vigencia de la LC, del Juzgado de 1ª Instancia nº 3 de Almería, de fecha 14 de julio de 1979*, que declara la titularidad privada del terreno.

OCTAVO.- La primera pretensión anulatoria deducida en la demanda, no puede ser acogida.

La justificación de la línea del deslinde, que coincide con la ribera del mar, se contiene en el epígrafe 5 de a Memoria, páginas 7 a 14, y en ella, de cara a la controversia suscitada, se expone:

a) Al describir la zona de El Palmer, señala que "(...)es la parte más antropizada del tramo de costa. En esta zona nos encontramos con una pequeña playa y a continuación con una escollera que protege de la acción del mar los terrenos existentes entre la misma y el acantilado que se encuentra un poco más al interior".

b) Que todo el tramo deslindado "(...)está compuesto básicamente por acantilados activos, sensiblemente verticales. Existiendo en algunos casos depósitos de materiales sueltos de origen marino en el pie de dichos acantilados" señalando que los criterios fundamentales claramente diferenciados que deben emplearse par la determinación del dominio público marítimo terrestre en este tramo de costa se resumen fundamentalmente en cuatro:

a) Terrenos alcanzados por el mar durante los mayores temporales conocidos (*artículo 3.1.a) de la LC*).

b) Terrenos que constituyen playas o zonas de depósito de materiales sueltos (*artículo 3.1.b) de la LC*).

c) Terrenos que se corresponden con acantilados sensiblemente verticales (*artículo 4.4 de la LC*).

d) Terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales (*artículo 4.5 de la LC*).

Veamos, pues:

- En cuanto a los (c) acantilados, la Memoria indica que hasta llegar a la Playa de El Palmer, la línea de deslinde se sitúa en la coronación de los acantilados, según la delimitación que se presenta en el Estudio Geomorfológico de la Costa de Almería, señalando que "(...)estos acantilados tienen una pendiente media superior a los sesenta grados", añadiendo que en los puntos donde no existen

derrames de tierra se constata que el acantilado es sensiblemente vertical, según consta en los perfiles que se adjuntan en la pagina 12, y que "(...)los lugares en que la pendiente no alcanza el límite antes mencionado se debe a que, con motivo de las obras de ensanche de la carretera(se refiere a la CN 340)se realizaron vertidos de tierra y piedras para hacer un talud artificial que soportara la misma"; vertidos de tierras claramente apreciables en la fotografía que incluye la página 13 de la Memoria y del reportaje que consta en el anejo 11.4 con fotografías oblicuas del año 1992.

En cuanto a la (b) zona de la Playa de El Palmer, la Memoria señala que la línea de dominio público coincide con la delimitación de la Zona Marítimo Terrestre vigente, ya que se entiende que de la correcta aplicación de la Ley de Costas de 1.988 no se obtiene una delimitación diferente de la ya deslindada en 1.966, añadiendo que para la representación sobre cartografía actual de la referida delimitación de ZMT se ha efectuado, por mediación de la empresa Grusamar Ingeniería y Consulting, el Estudio Topográfico de Detalle del deslinde y que"(...) como consecuencia de dicho trabajo ha quedado establecido que la posición deducida para los vértices H2, H5, H6 y H7 del deslinde de ZMT coincide con la que originalmente tenían los mojones colocados sobre el terreno. Los mojones H3 y H4, al estar situados sobre el propio asfalta de la carretera, debieron ser cambiados de ubicación dada la imposibilidad de mantener su situación original al ser construida la carretera. El mojón H5 bis también se encuentra desplazado respecto a su posición original; se entiende que esto se ha producido como consecuencia de la propia construcción de las instalaciones del hotel".

De conformidad con lo anterior, ya respecto de tramos concretos, la Memoria señala respecto de los terrenos litigiosos, vértices 28 a 41, que entre los vértices 28 a 39 el deslinde coincide con la delimitación vigente, marcándose la línea de deslinde conforme al Estudio Topográfico de Detalle realizado en esta zona y entre los vértices 39 a 41, el deslinde coincide aproximadamente con el antiguo, aunque se coloca un vértice, el 40, para ajustarlo a la configuración real del terreno.

Estas determinaciones de la Memoria son recogidas en la Orden impugnada, que, en su Consideración 2), señala que entre los vértices 28 a 41 la línea de dominio público marítimo terrestre se efectúa en base al *artículo 4.5 de la LC*, referido a terrenos deslindados con anterioridad, rechazando las alegaciones formuladas respecto de estos vértices por las razones que constan en la Consideración 4) de la Orden; esto es, porque (1) respecto de la alegación del Grupo Hoteles Playa, S. A. acerca de la imposibilidad de materializar sobre el terreno el deslinde de 1996, que "(...)los medios técnicos actuales han localizado las referencias antiguas que figuran en el acta y plano del deslinde aprobado por O. M. de 14 de enero de 1966, como se justifica en el Estudio Topográfico de detalle del deslinde en la zona denominada El Palmer, incluido en el Proyecto. En cuanto a la documentación a utilizar es sólo la O. M. junto a su acta y plano la que obliga a la Administración y acredita el deslinde aprobado. Por último no se pueden estimar las alternativas presentadas en el estudio

aportado por el alegante, ya que todas ellas supondrían una desafectación de terrenos ya deslindados como dpmt y se estaría incumpliendo el *artículo 4.5 de la Ley de Costas*"; y porque (2) en cuanto a la alegación de la Comunidad de Propietarios del EDIFICIO000 , "(...)porque no aporta ninguna documentación relevante para la modificación de dicha delimitación".

El pilar sobre el que la recurrente sostiene su argumentación es que el deslinde aprobado por la O. M. de 14 de enero de 1966 se modificó con posterioridad en el año 1972, con motivo de la concesión de ocupación de dominio público marítimo terrestre de 10 de noviembre de 1972 a favor de la entidad "La Parra S. A.", de forma que, la línea de dominio público se retranqueo más hacia el mar, con la consecuencia de que terrenos que en el deslinde de 1966 eran dominio público en el de 1972 dejaron de serlo.

Esa tesis, sin embargo, no ha sido probada. Siendo por todos aceptado que por O. M. de 14 de enero de 1966 se aprobó el deslinde del tramo de costa litigioso, no ha sido acreditado que fuera modificado con posterioridad al hilo de la tramitación del expediente de concesión, pues, aunque es también incontrovertido el otorgamiento de concesión, sin embargo, no ha sido probado que, con motivo de la misma, se modificara la línea de deslinde. Más en concreto, en la O. M. que otorga la concesión se señala en el Resultando II las referencias al deslinde aprobado en el año 1966, sin que del texto y condicionado específico de tal concesión se pueda deducir que se modifica el deslinde aprobado en el año 1966, sino que por el contrario, va de suyo que la concesión se ajuste el deslinde previo, y que éste únicamente podía ser modificado por el procedimiento previsto en la norma atendiendo al principio *decontrarius actus*.

Sí consta, en cambio, que el Proyecto de Deslinde en el tramo litigioso se corresponde con la línea del deslinde aprobado en el año 1966 y que para ello se efectuó un proyecto específico, ya citado, denominado Estudio Topográfico de Detalle del Deslinde, que consta como Anejo 14, efectuado por la empresa Grusamar Ingeniería y Consulting, y firmado por el Ingeniero Técnico en Topografía D. Severiano , cuyo objeto es la traslación a campo del deslinde aprobado por O. M. de 14 de enero de 1966 y en el que se describe, de forma pormenorizada, la metodología empleada, el estudio de datos de partida, el estudio de errores en el aparato utilizado en aquel deslinde, las referencias externas en el arrastre de coordenadas (Faros de Roquetas de Mar, Faro de Cabo Gata, Chimenea de la Térmica de Almería y Torreón del Seminario de Almería, con un estado actual semejante al de 1964) utilizando para ello tres estaciones, A, B, y C, resultados de datos, cálculos topográficos y conclusiones.

Las conclusiones de este Estudio Topográfico no han sido desvirtuadas por el la prueba practicada en Autos, pues, la parte recurrente no solicitó prueba específica tendente a acreditar que el deslinde impugnado, en el tramo correspondiente a los vértices 28 a 41 no se correspondía con el aprobado en el año 1966, pues limitó su prueba en el suplico de su demanda a "la existencia de un

deslinde de ZMT distinto al aprobado por OM de 14 de enero de 1966", y en su escrito de proposición de prueba, además de la documental adjuntada con la demanda propuso más documental ajena a las cuestiones antes indicadas, ya que la limitó a la emisión de certificado por la Administración de Costas acerca de si los terrenos que ocupa el edificio de la Comunidad formaban parte o no de la zona marítimo terrestre objeto de la concesión otorgada el 10 de noviembre de 1972, y al acta y plano de replanteo de las obras de la concesión y su modificación de fechas 1973 y 1976, siendo contestado en sentido de que ese terreno no formaba parte del suelo objeto de concesión.

Finalmente, esta Sala considera acreditado que en los terrenos litigiosos concurren los requisitos previstos en los *artículos 3 y 4 de la LC*, pues, con independencia de formar parte de un deslinde anterior, su carácter demanial deriva del epígrafe 4.5 de la citada LC, ya que, en este caso, los terrenos no han perdido las condiciones de playa o acantilado. En este sentido, aunque la Orden aprobatoria del deslinde señala como causa de inclusión en el dominio público, para los terrenos situados entre los vértices 28 a 41, la prevista en el *artículo 4.5 de la LC*, coincidiendo con el deslinde aprobado por OM de 14 de enero de 1966, hemos visto y comprobado que en la Memoria del Proyecto de deslinde no es esa la única causa de inclusión de los terrenos, ya que en ellos también concurren las causas previstas (1) en el *artículo 3.1.a) de la LC*---terrenos alcanzados por el mar durante los mayores temporales conocidos---; (2) 3.1.b) ---terrenos que constituyen playas o zonas de depósito de materiales sueltos---, y (3) *artículo 4.4 de la LC*---terrenos que se corresponden con acantilados sensiblemente verticales---; cualidades, todas ellas, que son apreciables a simple vista de los reportajes fotográficos que forman parte del Proyecto (Anejo 11.1, fotografías oblicuas 2001; Anejo 11.2, fotografías verticales 2005; Anejo 11.4, fotografías oblicuas 1992). Esto es que se está en presencia de una documentación, toda ella, acreditativa de la existencia de terrenos de las características naturales de playa y zonas de depósito de materiales sueltos y de la existencia de acantilados sensiblemente verticales.

NOVENO.- En segundo lugar, el deslinde no supone vulneración del *artículo 33 CE*.

El hecho de que como consecuencia del deslinde hayan quedado incluidos en la zona de dominio público terrenos hasta ese momento de propiedad privada no afecta a la validez ni eficacia del deslinde ni lesiona el *artículo 33 CE*.

Debe recordarse que el acto administrativo de deslinde no tiene carácter constitutivo sino "declarativo"--- *SSTS de 5 de marzo de 2011 (casación 1238/2007) y 21 de julio de 2011 (casación 2187/2008)*--- de los bienes que, a tenor del *artículo 132.2 de la Constitución* y de los *artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Costas de 1988*, son de dominio público marítimo-terrestre estatal. Como se señala en la última STS citada "El deslinde se limita a establecer la determinación del dominio público marítimo-terrestre "ateniéndose a las características de los bienes que lo integran

conforme a lo dispuesto en los *artículo 3, 4y 5 de la presente Ley*", como se dice en el *artículo 11 de la Ley de Costas*. Esto se reitera en el *artículo 18 del Reglamento General* para el desarrollo y ejecución de la Ley 29/1988, de 28 de julio, de Costas, aprobado por *Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, en el que se establece que para la determinación del dominio público marítimo-terrestre se practicarán por la Administración del Estado los oportunos deslindes, ateniéndose a las características de los bienes que la integran conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4y 5de la Ley y "concordantes de este Reglamento"*.

La inscripción en el Registro de la Propiedad de los terrenos en los que concurren las circunstancias físicas o jurídicas, previstas en la citada *Ley de Costas y determinantes de su carácter demanial, carece de valor obstativo frente al dominio público, como dispone el artículo 8de esa Ley*. De esta forma, el origen de la titularidad privada del terreno no impide su inclusión como dominio público marítimo-terrestre en el deslinde aprobado, por concurrir los supuestos previstos en los *artículos 3. 4y 5 de la Ley de Costas de 1988* para esa inclusión.

Por tanto, en cuanto a la afección a la propiedad privada como consecuencia del deslinde, es doctrina consolidada, como se recoge en la *STS de 6 de abril de 2004*, casación 5927/2001, la que afirma que el régimen jurídico que gobierna ese acto de deslinde y sus efectos viene definido por mandatos legales de interpretación nada dudosa, como son, en lo que ahora interesa: a) el referido a que la Administración ha de practicar el deslinde ateniéndose a las características de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre conforme a lo dispuesto en los *artículos 3, 4y 5 de la Ley de Costas*(artículo 11 de ésta); b) el que prevé que el deslinde, por constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados, siendo la resolución aprobatoria de aquél título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde (*artículo 13 de la repetida Ley de Costas*); c) el que advierte que carecen de todo valor obstativo frente al dominio público las detenciones o enclaves privados, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por asientos del Registro de la Propiedad (artículo 8); y, d) el que dispone que no podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre (artículo 9).

La aprobación del deslinde ---incluso respecto de los bienes inscritos en el Registro de la Propiedad--- tampoco supone una vulneración del *artículo 33 CE* pues, como también se indica en la mencionada *sentencia de 21 de junio de 2005*, esta "*Sala del Tribunal Supremo* ha declarado repetidamente, entre otras, en sus *Sentencias de 14 de julio de 2003 (recurso de casación 4665/98, fundamento jurídico octavo)*, *27 de octubre de 2003 (recurso de casación 686/1999, fundamento jurídico tercero)*, *30 de diciembre de 2003 (recurso de casación 4300/2000, fundamento*

jurídico quinto, 27 de enero de 2004 (recurso de casación 5825/2000, fundamento jurídico quinto), 6 de abril de 2004(recurso de casación 5972/2001, fundamento jurídico segundo D), 4 de mayo de 2004(recurso de casación 4312/2002, fundamento jurídico quinto), y 11 de mayo de 2004 (recurso de casación 2477/2001, fundamento jurídico quinto), que para compensar a quienes con el deslinde, practicado conforme a los criterios de la presente Ley de Costas, se hubiesen vistos privados de derechos que venían ostentando, fueron promulgados los preceptos contenidos en las Disposiciones Transitorias de la Ley 22/1988, de 28 de julio, cuyas previsiones confieren una adecuada compensación en forma de concesión, según lo consideró el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio(fundamento jurídico octavo), de manera que los motivos de casación sexto, sétimo y décimo deben ser desestimados porque la Sala sentenciadora no ha conculcado lo dispuesto en los artículos 33 de la Constitución, 1 de la Ley de Expropiación Forzosay del Reglamento para su aplicación, y 1 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales".

DECIMO.- Tampoco el deslinde aprobado vulnera, en tercer lugar, los principios de vinculación por actos propios y de confianza legítima que la recurrente liga a la circunstancia de que la Administración autorizó en su día la construcción del edificio de apartamentos sin que en ningún momento se planteara objeción alguna sobre su ubicación, a pesar que los terrenos estaban deslindados desde el año 1966.

El principio de vinculación por actos propios, surgido originariamente en el ámbito del derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, estando la misma doctrina estrechamente ligada al principio de buena fe y de protección de la confianza legítima, positivizados en el *artículo 3.1 de la LRJPA*, y que ha sido acogido igualmente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (*SSTS de 1 de febrero de 1990; 13 de febreroy 4 de junio de 1992; 28 de julio de 1997, así como, de la Sala Primera SSTs de 13 de junio de 2000y 21 de diciembre de 2001*y todas las en ellas citas), supone que la actuación de las Administraciones Públicas no puede ser alterada arbitrariamente.

En concreto, en la STS de *esta Sala de 26 de febrero de 2001, RC 5453/1995*dijimos que"*Tanto la doctrina del Tribunal Constitucional como la Jurisprudencia de este Alto Tribunal (STS de 1 de febrero de 1999) considera que el principio de buena fe protege la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio. Lo que es tanto como decir que dicho principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos, constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes "venire contra factum proprium". Ahora bien, este principio no puede invocarse para crear, mantener o*

extender, en el ámbito del Derecho público, situaciones contrarias al ordenamiento jurídico, o cuando del acto precedente resulta una contradicción con el fin o interés tutelado por una norma jurídica que, por su naturaleza, no es susceptible de amparar una conducta discrecional por la Administración que suponga el reconocimiento de unos derechos y/u obligaciones que dimanen de actos propios de la misma. O, dicho en otros términos, la doctrina invocada de los "actos propios" sin la limitación que acaba de exponerse podría introducir en el ámbito de las relaciones de Derecho público el principio de la autonomía de la voluntad como método ordenador de materias reguladas por normas de naturaleza imperativa, en las que prevalece el interés público salvaguardado por el principio de legalidad; principio que resultaría conculcado si se diera validez a una actuación de la Administración contraria al ordenamiento jurídico por el solo hecho de que así se ha decidido por la Administración o porque responde a un precedente de ésta".

Pues bien, en el presente supuesto, no se cumplen tales requisitos, pues con independencia del importante cambio normativo que supuso la Ley de Costas de 1988 (hoy, a su vez, modificada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y uso sostenible del litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas) respecto de la legislación precedente, la parte recurrente no ha acreditado de forma indubitada que el emplazamiento del bloque de apartamentos construidos se corresponda con las autorizaciones concedidas por la Jefatura Regional de Costas y Puertos en fecha 28 de enero de 1980, pues no consta plano de localización de los cinco bloques de apartamentos autorizados para así poder referenciar su ubicación respecto del deslinde aprobado en el año 1966 y la autorización se concedió, según se indica en la condición 1ª, conforme al proyecto presentado (que la parte recurrente no ha traído al proceso), resultando de la autorización más bien lo contrario, esto es, que el emplazamiento de las construcciones se preveía fuera del dominio público, como no podía ser de otra manera, como así se deduce de la condición 2ª, pues en la misma se establece la necesidad de que "(...)las construcciones queden separadas de la zona marítimo terrestre por una distancia mínima de seis metros, que quedará libre de toda construcción".

Por lo demás, es jurisprudencia consolidada de esta Sala, surgida especialmente con motivo de la emisión por la Administración del Estado de los informes previstos en los *artículos 112y 117 de la Ley de Costas* con motivo de la tramitación de planes de ordenación del territorio y de urbanismo, que tales informes no vinculan el posterior ejercicio de la potestad-deber de deslinde, de forma tal que la Administración no queda constreñida a lo consignado en los indicados informes, pues, el ajuste de legalidad del deslinde se refiere exclusivamente a la comprobación en los terrenos de las condiciones físicas para su carácter demanial y, esta finalidad, constituye el objeto específico y único del deslinde y no de otras actuaciones de la Administración de Costas que se insertan en otro tipo de procedimientos y que, precisamente por ello, deben limitarse sus efectos a esos procedimientos.

Entre otras, en las *SSTS de 11 de febrero de 2009, RC 8391/2004 y 13 de noviembre de 2009, RC 4776/2005*, hemos declarado que "(...)no existe vinculación alguna en el momento del deslinde por la previa actuación o intervención estatal en el planeamiento urbanístico. La previa clasificación del suelo e incluso la intervención estatal en dicha actuación a través de los informes previstos en el artículo 117, antes citado, no puede vincular la posterior actuación estatal en materia de deslinde, ya que la naturaleza demanial de los terrenos es absolutamente distinta y diferente del ejercicio de la potestad de planeamiento concretada en la clasificación y calificación urbanística de los mismos terrenos, no pudiendo el ejercicio y actuación de esta potestad administrativa alterar la naturaleza demanial de unos concretos terrenos ya que tal carácter no es fruto del ejercicio de una potestad discrecional ---como la de planeamiento--- sino, mas bien, el resultado irremisible de la declaración de tal carácter demanial por concurrir las características físicas contempladas en el *artículo 3º de la LC*, de conformidad con lo previsto en el *artículo 132 de la Constitución Española*. Dicho de otra forma, la demanialidad resulta absolutamente inmune a las previas determinaciones del planeamiento urbanístico, las cuales no pueden, en modo alguno, obligar a una desafectación de pertenencias demaniales, tal y como se desprende del citado *artículo 132 de la Constitución Española, así como 7, 8, 9, 11 y 13.1 de la LC*".

DECIMO PRIMERO .- No podemos, por último, acoger la pretensión subsidiaria, que se plantea para el caso de desestimar el recurso en cuanto a la nulidad del deslinde, de que se declare el derecho a obtener la concesión administrativa prevista en la *Disposición Transitoria Primera de la LC*.

Tal Disposición establece en su epígrafe 1 que "En virtud de lo dispuesto en el *artículo 132.2 de la Constitución*, los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la Ley de Costas pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión en el plazo de un año a contar desde la mencionada fecha. La concesión se otorgará por treinta años, prorrogables por otros treinta, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon, y se inscribirá en el Registro a que se refiere el artículo 37.3",concesión que tiene el carácter de indemnización o compensación por la pérdida de la propiedad de esos inmuebles como consecuencia del deslinde marítimo-terrestre aprobado, pues esa pérdida de la propiedad ---como se señala en la *STC 149/1991, de 4 de julio---*"implica sin duda una expropiación que es, no obstante, constitucionalmente admisible en su causa en cuanto, como ya se razonó en su momento, nada impide que el legislador precise la definición jurídica de lo que, en razón de sus características, físicas, haya de entenderse por ribera del mar y que da también satisfacción a la garantía indemnizatoria que prevé el *artículo 33.3 CE*, al compensar la pérdida de una efectiva titularidad dominical sobre unos bienes que pasan a integrar el dominio público con el aprovechamiento de una concesión que permite el mantenimiento de los usos y

aprovechamientos existentes por un plazo máximo de sesenta años".

De esa redacción se deduce, sin ningún género de dudas, que su aplicación requiere como primer presupuesto de hecho la existencia de un acto administrativo firme aprobatorio del deslinde del que resulte la existencia dentro del dominio público de terrenos de propiedad particular y, como consecuencia de lo anterior, que el otorgamiento de la concesión requiere la tramitación de un procedimiento específico, distinto y posterior del acto aprobatorio del deslinde en el plazo de un año que, como establece el epígrafe 4 de esa misma Disposición Transitoria, se computará "(...)a partir de la fecha de aprobación del correspondiente deslinde" y que se computa desde la firmeza de ese acto, como resulta de las SSTS de esta Sala de 28 de mayo de 2008, RC 3641/2004 y 23 de diciembre de 2011, RC 6508/2008. Respecto de tal epígrafe hemos declarado que, aunque la solicitud de concesión de que se trata se hubiera formulado una vez transcurrido el plazo de un año previsto en la *Disposición Transitoria Primera.4 LC*, no por ello debería denegarse la concesión, toda vez que la petición formulada fuera de ese plazo puede repercutir en el cómputo de la duración de la concesión ---que se produce desde su otorgamiento si se ha solicitado en el plazo previsto legalmente, como ha señalado *esta Sala en la STS de 29 de julio de 2009 (casación 2294/2005)*---, pero que no autoriza a considerar perdido o extinguido el derecho a la concesión.

Así resulta también de lo establecido en la *Disposición Transitoria Cuarta.2 del Reglamento de la Ley de Costas*, en la que se contempla el deber de la Administración de otorgar "de oficio" dicha concesión en el caso de haber transcurrido el plazo sin que se hubiera solicitado. Este aspecto ha sido resaltado en la citada *STC 149/1991, de 4 de julio*, al indicar: "Si la expropiación se opera precisamente por la transformación de la propiedad en concesión, el valor económico de ésta no puede ser entendido sino como compensación, determinada "ope legis", por la privación del título dominical. La relación entre expropiación y conversión del título, de una parte, y la naturaleza compensatoria de la concesión que se otorga, de la otra, no aparecían tal vez con absoluta nitidez en la propia Ley, que daba a los propietarios el plazo de un año para solicitar dicha conversión y no ofrecía solución alguna para el supuesto de que se dejara transcurrir ese plazo sin cursar la solicitud. El desarrollo reglamentario de esa norma (*Disposición Transitoria Primera. 2 del Reglamento General*) al ordenar a la Administración que, de oficio, otorgue la concesión cuando se hubiera agotado el plazo para solicitarla, vino a llenar esa laguna e hizo patente que se trata, en efecto, no de una libre opción, sino de una decisión expropiatoria en la que es la Ley misma la que fija el "quantum" de la indemnización".

En definitiva, la compensación prevista en esta *Disposición Transitoria 1ª de la LC* constituye el objeto de un procedimiento distinto, específico, independiente y posterior del deslinde ---que no consta se haya sido iniciado--- y del que el deslinde constituye el presupuesto de hecho necesario para su aplicación, por lo que no es posible que, con motivo de la aprobación del deslinde, se

vulnere tal Disposición.

DECIMO SEGUNDO .- Conforme al *artículo 139.2 LRJCA* al darse lugar a la casación no procede hacer declaración expresa sobre las costas causadas en la instancia ni en este recurso.

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. Que debemos declarar y declaramos haber lugar al Recurso de Casación **2511/2011** interpuesto por la **COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DEL EDIFICIO 0000** contra la *sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en fecha 28 de enero de 2011, en el Recurso Contencioso-administrativo 586/2008.*

2º.- Que debemos anular y anulamos y casamos la citada sentencia.

3º.- Que debemos estimar y estimamos el Recurso Contencioso-administrativo formulado contra la Resolución de 2 de enero de 2009 que declaró inadmisibile por extemporáneo el recurso de reposición formulado por la propia recurrente contra la anterior Orden Ministerial de 13 de diciembre de 2007, que aprobó el deslinde de bienes de dominio público marítimo terrestre de un tramo de costa de unos 2824 metros de longitud, correspondiente al tramo de costa del termino municipal de Enix (Almería); Resolución, la primera, que anulamos por ser contraria al Ordenamiento jurídico.

4º.- Que, por el contrario, debemos desestimar y desestimamos el Recurso Contencioso-administrativo formulado contra la Orden Ministerial de 13 de diciembre de 2007, que aprobó el deslinde de bienes de dominio público marítimo terrestre de un tramo de costa de unos 2824 metros de longitud, correspondiente al tramo de costa del termino municipal de Enix (Almería); Orden ministerial que declaramos ajustada al Ordenamiento jurídico.

5º.- 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 juzgando, 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.

Roj: SAN 302/2012
Id Cendoj: 28079230012012100033
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 1
Nº de Recurso: 396/2010
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: ELISA VEIGA NICOLE
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

Madrid, a tres de febrero de dos mil doce.

La Sala constituida por los Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el recurso contencioso-administrativo nº **396/2010**, interpuesto por la entidad **CLIVIA,S.A.**, representada por el Procurador don Alejandro González Salinas, contra la resolución de 27 de mayo de 2010 que desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 11 de junio de 2008 que aprueba el deslinde de bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 2.600 metros de longitud, comprendido entre el extremo norte de la calle Antonio Machado y las inmediaciones de las ruinas del Antiguo Cuartel de Carabineros junto a la playa de los Bajos de la Romanilla, termino municipal de Roquetas de Mar (Almería). Ha sido parte demandada la Administración General del Estado, representada y defendida por la Abogacía del Estado. La cuantía del recurso se ha fijado en indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la recurrente expresada se interpuso recurso contencioso administrativo mediante escrito presentado el 9 de junio de 2010, acordándose por providencia del siguiente día 2 de julio su tramitación de conformidad con las normas establecidas en la Ley 29/1998, y la reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.- En el momento procesal oportuno la actora formalizó la demanda mediante escrito presentado el 1 de diciembre de 2010 en el que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó procedentes, terminó suplicando que se dictara sentencia estimando el recurso y, en su caso, se declare que la línea delimitadora del dominio público marítimo terrestre ha de coincidir con la fijada por la Dirección General de Costas en su informe 10 de marzo de 1997, favorable al Plan General de Ordenación Urbana de Roquetas del Mar así como las propuestas por el servicio Provincial de Costas de Almería en 27 de julio de 1995 y 12 de noviembre de 2003.

TERCERO.- El Abogado del Estado contestó la demanda mediante escrito presentado el 18 de enero de 2011 en el que, tras alegar los hechos y los fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó suplicando que se dictase sentencia desestimando el recurso por ser conforme a Derecho el deslinde impugnado.

CUARTO.- Solicitado el recibimiento del pleito a prueba, se acordó el mismo mediante Auto de 20 de enero de 2011, practicándose las pruebas propuestas por la parte actora, declaradas pertinentes por la Sala, con el resultado que obra en autos.

QUINTO.- Las partes presentaron sus respectivos escritos de conclusiones, quedando pendientes de señalamiento para votación y fallo, lo que se llevó a efecto el día 1 de febrero de 2012, fecha en la que tuvo lugar la deliberación y votación.

Ha sido PONENTE la Magistrada ELISA VEIGA NICOLE, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Constituye el objeto del presente recurso contencioso-administrativo la resolución de fecha 27 de mayo de 2010 que desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 11 de junio de 2008 que aprueba el deslinde de bienes de dominio público marítimo-

terrestre del tramo de costa de unos 2600 metros de longitud, comprendido entre el extremo norte de la calle Antonio Machado y las inmediaciones del antiguo cuartel de carabineros junto a la playa de los Bajos de la Romanilla, termino municipal de Roquetas de Mar (Almería), según se define en los planos 41 a 46, 48 a 50 y 54, fechados en noviembre de 2006, y firmados por el Jefe del Servicio de Gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre.

SEGUNDO.- La parte recurrente alega como fundamentos de la pretensión anulatoria de la orden los siguientes motivos:

- La caducidad del expediente de deslinde e ilicitud e ineficacia de la prórroga del plazo para resolver en 24 meses.

- Subsidiariamente, nulidad de la práctica de la prueba pericial realizada por la Universidad de Oviedo, e infracción de todas las garantías de los interesados, generadora de indefensión.

- Insuficiencia del dictamen pericial de universidad de Oviedo para sustentar la línea de deslinde aprobada por el acto impugnado.

El Abogado del Estado en su contestación a la demanda se opone a la pretensión actora por lo siguiente razones:

- No se ha producido la caducidad del expediente de deslinde. La incoación del expediente de deslinde es de fecha 19 mayo 2004 y toda vez que entre el 5 abril 2 noviembre 2007 se produjo la suspensión del plazo para resolver y se le notificó la orden en septiembre de 2008, estaría dentro del plazo máximo de notificación que sería enero de 2009.

- Los informes técnicos emitidos justifican la línea poligonal de deslinde sin que la recurrente haya podido desvirtuar esta documentación técnica existente en el expediente administrativo.

TERCERO.- Pues bien, procede iniciar el estudio de las cuestiones planteadas por la caducidad del expediente de deslinde aducida por la actora pues de prosperar haría innecesario el conocimiento del resto de cuestiones planteadas.

Respecto a la alegada caducidad del procedimiento de deslinde, esta Sala y Sección ya se ha pronunciado y declarado la caducidad del deslinde objeto de este procedimiento en sus sentencias de fecha 24 de septiembre de 2010 (recursos 748/2008), de 29 de abril de 2011 , recursos 749/2008, de 1 de abril de 2011 , recurso 68/2009 , de 15 de septiembre de 2011 , recurso 742/2008 , de 14 de abril de 2011 , recurso 750/2008 , de 7 de noviembre de 2011 , recurso 755/2008 , de 17 de marzo de 2011 , recurso 512/2009 , de 24 de junio de 2011 , recurso 433/2009 , de 3 de febrero de 2011 , recurso 754/2008 , de 12 de noviembre de 2010 , recurso 786/2008 y 2 de diciembre de 2010 , recurso 757/2008 , por lo que procede reiterar las consideraciones y argumentos recogidos en la misma. Decíamos en la sentencia 24 septiembre 2010 :

<< Como punto de partida es importante indicar que el procedimiento fue incoado con posterioridad a la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que entró en vigor el día 1 de enero de 2003, y que modifica la Ley de Costas, fijando un plazo de veinticuatro meses a efectos de caducidad.

Por ello, no se trata ahora de que no sea aplicable plazo alguno para la resolución del procedimiento de deslinde, dado que ni la Ley 22/1988, de Costas, ni su Reglamento de ejecución tenían establecido un plazo máximo para la resolución, de acuerdo con lo que ha venido considerando la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, STS de 23 de enero de 2007 (Rec. 5837/2003), y cuya doctrina ha sido seguida por esta Sala en todos aquellos procedimientos de delimitación de dominio público incoados bajo la vigencia de la Ley 30/1992, pero antes de su modificación operada por Ley 4/1999, de 13 de enero, y por ello con anterioridad al 14 de abril de 1999.

Y tampoco nos hallamos ante un supuesto en el que deba aplicarse el plazo de seis meses que establece la STS 6-5-2010 (Rec. 2842/2006) para los procedimientos de deslinde iniciados a partir del 14 de abril de 1999 y antes de la vigencia de la Ley 53/2002, ocurrida el 1 de enero de 2003.

Resulta que el presente procedimiento de deslinde se inició con fecha de 19 de mayo de 2004 y, por tanto, como se ha indicado, tras la entrada en vigor de la reforma de la Ley 22/1988, de Costas, llevada a cabo por Ley 53/2002, que introduce un nuevo párrafo en el apartado 1 del artículo 12 de aquella, con la siguiente redacción " *El plazo para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde será de veinticuatro meses*".

Viene entendiendo la Sala (SSAN 28-1-2009, Rec. 347/2006 y 22-10-2009 Rec. 312/2008) y así se reconoce igualmente en la STS 6-5-2010 (Rec. 2842/2006) que este plazo de veinticuatro meses es aplicable a los procedimientos iniciados con posterioridad al 1 de enero de 2003, pues al no establecerse un régimen transitorio para la aplicación de esta norma, debe operar por analogía, el criterio contenido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 30/1992 .

Plazo de caducidad que se computa, al amparo de lo dispuesto en el artículo 42.3.a) de la LRJPAC, desde la fecha del Acuerdo de incoación y hasta la fecha de notificación de la resolución administrativa que pone término al expediente.

Fijación de cómputo inicial o *dies a quo* que se desprende de los importantes efectos otorgados por la Ley de Costas al referido Acuerdo de incoación del expediente de deslinde, al disponer el apartado 3 de su artículo 12 que:

" 3 La incoación del expediente de deslinde facultará a la Administración del Estado para realizar o autorizar, incluso en terreno privado, trabajos de toma de datos y apeos necesarios, sin perjuicio de las indemnizaciones que sean procedentes por los daños y perjuicios causados y a resultados del deslinde que se apruebe definitivamente."

Y a continuación su ordinal 5 que: *La providencia de incoación del expediente de deslinde implicará la suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre y en su zona de servidumbre de protección, a cuyo efecto deberá publicarse acompañada de plano en que se delimite provisionalmente la superficie estimada de aquél y de ésta. La resolución del expediente de deslinde llevará implícito el levantamiento de la suspensión".*

Derivando la fijación del *dies ad quem* del referido plazo de la misma dicción literal del meritado artículo 12 de la Ley de Costas , modificado en 2003.

TERCERO.- Aplicando la anterior doctrina al supuesto de autos, en el que la providencia de incoación del expediente es de fecha 19 de mayo de 2004, el cómputo del referido plazo de caducidad de 24 meses expiraría el 19 de mayo de 2006, pero como consta en las actuaciones que la Administración hizo uso de la facultad prevista en el artículo 42.6 de la LRJPAC (es evidente el importante número de personas afectadas por el deslinde) resulta que la tramitación del expediente se prorrogó por un plazo de otros dos años más.

Se desprende, sin embargo, del expediente, que la Orden Ministerial de deslinde no fue dictada y notificada con anterioridad al 19 de mayo de 2008, sino que la misma lleva fecha de 11 de junio de 2008 y fue notificada el 6 de octubre de 2008.

Por lo que desde la fecha de iniciación del expediente y hasta la fecha de notificación de la resolución impugnada transcurrió un plazo de dos años, más otros dos años de ampliación, más otros cuatro meses y 17 días.

Para justificar este último periodo de cuatro meses y medio la Resolución combatida hace referencia expresa, en su antecedente de hecho X) a lo preceptuado en el artículo 42.5 de la Ley 30/1992 , modificado por Ley 4/1999, que regula los supuestos en los que puede suspenderse el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución, y ello en base a lo siguiente: *A los efectos de cumplimiento de los plazos y en aplicación de lo previsto en el artículo 42.5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , se considera suspendido el plazo para resolver por el periodo comprendido entre el 5 de abril y 2 de noviembre de 2007.*

De poner en relación dicho antecedente fáctico con el IX) de la misma Resolución, resulta que tal suspensión se considera producida desde que se inicia la tramitación del Convenio con la Universidad de Oviedo para la realización de un Estudio Técnico que se encarga por la Dirección General de Costas al Instituto de Recursos Naturales y Ordenación del Territorio (INDUROT), como consecuencia de las alegaciones presentadas por diversos interesados en las que se cuestiona la justificación del deslinde que figura en el proyecto, y hasta que efectivamente se emite dicho Estudio Técnico que obra en un CD incorporado al expediente administrativo.

La Orden Ministerial de deslinde no especifica en base a que apartado del artículo 42.5 de la Ley 30/1992 entiende producida la suspensión del plazo para resolver, si bien, tras la lectura del precepto, serían dos los supuestos en los que podría incardinarse dicha paralización: el contemplado en la letra c) del meritado artículo 42.5 y el contemplado en la letra d) del mismo.

A tenor del apartado c) de dicho Art. 42.5 LRJAP -PAC, se permite la suspensión del plazo máximo para resolver: *cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá comunicarse a los mismos. Plazo de suspensión que no podrá exceder en ningún caso de tres meses.*

Y permite dicha suspensión el apartado d) del mismo artículo 42.5: *cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.*

Son interesados, según se desprende con claridad del artículo 31 de la repetida Ley 30/1992 determinados particulares o entidades, distintos de la Administración que intervienen en el procedimiento, por lo que en ningún caso el supuesto debatido es incardinable en dicho apartado d) del Art. 42.5, dado que el Estudio de INDUROT que se solicitó a la Universidad de Oviedo, y que a juicio de la Administración produjo la suspensión del expediente, fue a iniciativa de la Dirección General de Costas.

Y si bien el supuesto tendría mejor encaje, en principio, en el motivo de suspensión de la letra c) del mentado Art. 42.5 ha de tenerse en cuenta la limitación temporal de tres meses que, como periodo máximo de suspensión, se fija en tal motivo desde la petición del informe que sea preceptivo y determinante del contenido de la resolución, y hasta la recepción del mismo.

Artículo 42. 5 c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre , por lo demás, cuya aplicación con carácter general y supletorio a todos los procedimientos administrativos (también a los procedimientos sancionadores derivados de la Comisión del Mercado de Valores), ha sido recientemente declarada por la STS de 8-7-2010 en el recurso de Casación para Unificación de Doctrina número 72/2010 .

CUARTO.- En el caso de autos, como hemos visto, el procedimiento de deslinde fue iniciado de oficio, por Acuerdo de fecha 19 de mayo de 2004 (que autoriza a la Demarcación de Costas para llevar a cabo el deslinde), y concluyó mediante Resolución de 11 de junio de 2008 notificada el 6 de octubre de 2008, es decir, dictada y también notificada, con posterioridad al transcurso del plazo de 24 meses que establece el actual artículo 12.1 de la Ley de Costas , y ello a pesar de considerar que dicho plazo fue prorrogado por otros veinticuatro meses a tenor del artículo 42.6 de la Ley 30/1992 y por otros tres meses más de conformidad con el apartado c) del artículo 42.5 de dicha Ley de Procedimiento Administrativo Común.

Procede, en consecuencia, al haberse dictado la Orden Ministerial aprobatoria del deslinde fuera del plazo de 51 meses que resultaría, como máximo, de la aplicación conjunta de lo establecido en el artículo 12.1 de la Ley de Costas en relación con los artículos 42.6 y 42.5.c) de la Ley de Procedimiento Administrativo Común , declarar la caducidad del procedimiento de deslinde.

Todo ello sin perjuicio de que la Administración pueda, en su caso, incoar nuevo procedimiento de deslinde dado que los bienes de dominio público marítimo-terrestre son imprescriptibles, conforme preceptúan los artículos 132.1 de la Constitución y 7 de la Ley de Costas y dado que, como indica la Abogada del Estado en la contestación, sería de aplicación los artículos 66 y 67 de la Ley 30/1992 que preceptúan la conservación y convalidación, dentro de lo posible, de los actos y trámites que hayan tenido lugar en el procedimiento anulado.

Argumentos todos ellos aplicables al presente recurso pues la notificación de la resolución impugnada a la recurrente se produjo en septiembre de 2008 (según admite también la Abogacía del Estado) y su publicación en el Boletín Oficial del Estado de 20 de octubre del citado año, procediendo por ello la estimación del recurso, sin necesidad de entrar a conocer el resto de las cuestiones alegada por la parte recurrente.

CUARTO.- Por aplicación de lo establecido en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no resulta procedente hacer expresa condena en costas a ninguna de las partes en el procedimiento.

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

FALLAMOS

ESTIMAR el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la entidad **CLIVIA,S.A.**, representada por el Procurador don Alejandro González Salinas, contra la resolución de 27 de mayo de 2010 que desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 11 de junio de 2008, que declaramos nula por ser contraria a Derecho, sin haber lugar a expresa imposición de costas a ninguna de las partes.

Contra esta sentencia cabe recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

Así por esta nuestra sentencia lo pronunciamos mandamos y *fallamos* .

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

LA SECRETARIA JUDICIAL

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ