

Resumen

El Abogado del Estado interpone recurso de casación frente a sentencia que, acogiendo la demanda, anuló la Orden del Ministerio de Medio Ambiente por la que se aprobó el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa comprendido en el término municipal de Santa Margalida, Mallorca (Islas Baleares). El TS desestima el recurso, pues en este caso el procedimiento de deslinde se inició después de la entrada en vigor de la modificación operada por la L 53/03, por lo que resultaba aplicable el plazo de veinticuatro meses establecido en el art. 12,1 LC, transcurrido el cual, sin que se haya dictado y notificado la resolución expresa, ha de entenderse producida la caducidad del expediente, a tenor de lo establecido en el art. 44,2 L 30/92, por tratarse de un procedimiento iniciado de oficio en el que la Administración ejercita potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen. Y no resulta aplicable al caso la jurisprudencia invocada por la Administración recurrente, pues dichos pronunciamientos se refieren a supuestos en los que la normativa aplicable era distinta.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
art.44.2
RD 1471/1989 de 1 diciembre 1989. Reglamento General de Desarrollo y Ejecución de la L 22/1988, Costas
art.20 , art.21 , art.22
Ley 22/1988 de 28 julio 1988. Costas
art.12.1

ÍNDICE

| | |
|------------------------------|---|
| ANTECEDENTES DE HECHO | 2 |
| FUNDAMENTOS DE DERECHO | 3 |
| FALLO | 7 |

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

CADUCIDAD
EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
COSTAS Y PLAYAS
BIENES
Zona marítimo-terrestre
Cuestiones generales
DESLINDE
Supuestos diversos

FICHA TÉCNICA

Favorable a: Empresa; Desfavorable a: Administración estatal (funciones legislativas)

Procedimiento:Recurso de casación

Legislación

Aplica art.44apa.2 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Aplica art.20, art.21, art.22 de RD 1471/1989 de 1 diciembre 1989. Reglamento General de Desarrollo y Ejecución de la L 22/1988, Costas

Aplica art.12apa.1 de Ley 22/1988 de 28 julio 1988. Costas

Cita Ley 53/2003 de 10 diciembre 2003. Empleo público de discapacitados

Cita Ley 22/2003 de 9 julio 2003. Ley Concursal

Cita Ley 53/2002 de 30 diciembre 2002. Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

Cita Ley 4/1999 de 13 enero 1999. Modificación L 30/1992, Régimen Jurídico de Administraciones Públicas

Cita art.88apa.1 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Cita RD 1471/1989 de 1 diciembre 1989. Reglamento General de Desarrollo y Ejecución de la L 22/1988, Costas
Cita Ley 22/1988 de 28 julio 1988. Costas
Cita art.132apa.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Jurisprudencia

Desestima el recurso interpuesto contra SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 11 marzo 2011 (J2011/20005)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 5 diciembre 2012 (J2012/277687)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 5 diciembre 2012 (J2012/277688)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 20 diciembre 2012 (J2012/284029)
Cita en el mismo sentido sobre CADUCIDAD - EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO STS Sala 3ª de 5 julio 2012 (J2012/141904)
Cita en el mismo sentido sobre CADUCIDAD - EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO STS Sala 3ª de 17 mayo 2012 (J2012/103574)
Cita en el mismo sentido sobre CADUCIDAD - EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO STS Sala 3ª de 2 noviembre 2011 (J2011/270660)
Cita en el mismo sentido sobre CADUCIDAD - EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO STS Sala 3ª de 6 abril 2011 (J2011/30869)
Cita en el mismo sentido sobre CADUCIDAD - EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO STS Sala 3ª de 26 mayo 2010 (J2010/140166)
Cita sobre CADUCIDAD - EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO STS Sala 3ª de 6 octubre 2011 (J2011/231617)
Cita sobre CADUCIDAD - EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO STS Sala 3ª de 19 mayo 2010 (J2010/84316)
Cita sobre CADUCIDAD - EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO STS Sala 3ª de 19 mayo 2010 (J2010/84315)
Cita sobre CADUCIDAD - EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO STS Sala 3ª de 25 mayo 2009 (J2009/112166)
Cita sobre CADUCIDAD - EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO STS Sala 3ª de 25 mayo 2009 (J2009/112164)
Cita sobre CADUCIDAD - EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO STS Sala 3ª de 29 abril 2009 (J2009/63094)
Cita sobre CADUCIDAD - EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO STS Sala 3ª de 28 enero 2009 (J2009/19117)
Cita sobre CADUCIDAD - EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO STS Sala 3ª de 22 julio 2005 (J2005/139458)
Cita sobre CADUCIDAD - EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO STS Sala 3ª de 22 julio 2005 (J2005/139454)
Cita sobre CADUCIDAD - EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO STS Sala 3ª de 29 julio 2005 (J2005/131421)
Cita sobre CADUCIDAD - EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO STS Sala 3ª de 29 julio 2005 (J2005/131414)

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dieciocho de octubre de dos mil doce.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación 2981/2011 interpuesto por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado; siendo parte recurrida la entidad mercantil MINEFA ESPAÑA, S. A., representada por la Procuradora Dª Valentina López Valero y asistida de Letrado; promovido contra la sentencia dictada el 11 de marzo de 2011 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el Recurso contencioso-administrativo 256/2008 EDJ 2011/20005, sobre deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 16.540 metros de longitud, comprendiendo todo el término municipal de Santa Margalida, Isla de Mallorca (Islas Baleares).

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 256/2008, promovido por la entidad mercantil MINEFA ESPAÑA, S. A., y en el que ha sido parte demandada la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 27 de diciembre de 2007, que aprobó, en los términos que en la misma se indican, el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo costa de unos 16.540 metros de longitud, comprendiendo todo el término municipal de Santa Margalida, Isla de Mallorca (Islas Baleares).

SEGUNDO.- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 11 de marzo de 2011 EDJ 2011/20005, cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

" FALLAMOS: ESTIMAR el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la entidad MINEFA ESPAÑA, S. A., representada por la Procuradora Dª Valentina López Valero, contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de fecha 27 de diciembre de 2007, Orden que anulamos; sin expresa imposición de costas".

TERCERO.- Notificada dicha sentencia a las partes, el ABOGADO DEL ESTADO, en la representación que ostenta, presentó escrito preparando recurso de casación, que fue tenido por preparado en diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala de instancia de 20 de abril de 2011 al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO.-.- Emplazadas las partes, el ABOGADO DEL ESTADO, en la representación que ostenta, compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en escrito presentado el 2 de marzo de 2012 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó se dictara sentencia que estime el recurso, casando y anulando la sentencia recurrida para en su lugar resolver desestimando el recurso interpuesto contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 27 de diciembre de 2007, por la que se aprueba el deslinde de dominio público marítimo-terrestre de del tramo costa de unos 16.540 metros de longitud, comprendiendo todo el término municipal de Santa Margalida, Isla de Mallorca (Islas Baleares).

QUINTO.-.- El recurso de casación fue admitido por providencia de 30 de marzo de 2012, ordenándose también por providencia de 27 de abril 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 efectuó la representación de MINEFA ESPAÑA, S. A., mediante escrito presentado el 18 de junio de 2012, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó a la Sala que se dictara sentencia declarando la inadmisibilidad del recurso o, subsidiariamente, lo desestime declarando no haber lugar al recurso, con imposición de costas a la recurrente.

SEXTO.-.- Por providencia de 10 de octubre de 2012 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 16 de octubre de 2012, en que 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 2981/2011 la sentencia que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional dictó el 11 de marzo de 2011, en su Recurso Contencioso-administrativo 256/2008 EDJ 2011/20005 , que estimó el formulado por la representación de la entidad mercantil MINEFA ESPAÑA, S. A., y anuló la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 27 de diciembre de 2007, que aprobó, en los términos que en la misma se indican, el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo costa de unos 16.540 metros de longitud, comprendiendo todo el término municipal de Santa Margalida, Isla de Mallorca (Islas Baleares).

SEGUNDO.-.- Como decimos, la Sala de instancia estimó el recurso y se fundamentó para ello, en síntesis, en que el procedimiento del deslinde aprobado por la Orden Ministerial impugnada. había caducado.

A tal efecto en la sentencia de instancia EDJ 2011/20005 se señala:

"TERCERO.- La parte actora alega la caducidad del expediente de deslinde, cuestión ya planteada, respecto al mismo procedimiento de deslinde, y resuelta en la sentencia de esta Sala de fecha 5 de noviembre de 2010 dictada en el recurso 246/2008. Decíamos en la citada sentencia que para pronunciarnos sobre la caducidad hay que tener en cuenta los siguientes antecedentes:

- Con fecha 17 de noviembre de 1994 la Dirección General de Costas, previo examen de la documentación aportada con el escrito de solicitud de autorización, acuerda autorizar a la Demarcación de Costas de Baleares para que lleva a cabo, de oficio, el deslinde del dominio público marítimo terrestre en el término municipal de Santa Margarida-Mallorca (documento obrante en el Tomo 1 del expediente administrativo, carpeta 16/27), sin que conste en el expediente otras actuaciones hasta el 7 de noviembre de 2005.

- Con fecha 7 de noviembre de 2005 la Demarcación de Costas de las Illes Balears, aprueba el acuerdo del siguiente tenor literal "Incoación del expediente información pública durante el plazo de un mes, del deslinde del límite interior del dominio público marítimo y terrestre del término municipal de Santa Margarida (Mallorca-Illes Balears) para comparecencia, el examen y formulación de alegaciones a la delimitación provisional. La Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente, ha autorizado en fecha 17-11-94, la incoación del expediente de deslinde del límite interior del dominio público marítimo terrestre y de la zona de protección del término municipal Santa Margarida-Mallorca, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 22/88, de 28 julio, de Costas y el artículo 20 del Reglamento General para desarrollo y ejecución del dicha Ley EDL 1988/12636 , aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre EDL 1989/14894 . En cumplimiento de los artículos 21 y 22 del Reglamento de la Ley de Costas EDL 1988/12636 esta Demarcación procede a: Someter a Información Pública durante el plazo de un mes, a partir del día siguiente la publicación en el Boletín Oficial de les Illes Balears, el expediente de deslinde", añadiendo "Se hace pública la suspensión de otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo y terrestre y en su zona de servidumbre de protección, hasta la resolución del expediente de deslinde, que llevara implícita el levantamiento de dicha suspensión. No obstante, y previa autorización, podrán realizarse obras de emergencia para prevenir o reparar daños." Acuerdo que se remite en igual fecha para su inserción en el Boletín Oficial de Illes Balears (BOIB) con el siguiente sumario "Anuncio de incoación del expediente información pública del deslinde del límite interior del dominio público marítimo-terrestre del término municipal de Santa Margarida (Illes Balears)", publicación que tuvo lugar el 22 noviembre 2005 (documentos obrante en el Tomo 1 del expediente administrativo, carpeta 16/27).

- El 7 de noviembre de 2005 también se remitió el acuerdo de igual fecha para su publicación en el Diario de Mallorca y en el tablón de edictos del Ayuntamiento de Santa Margarida. Con fecha 10 de noviembre de 2005 se publica en el Diario de Mallorca, como se recoge en el tomo 1 del expediente administrativo.

- Por último, en el tomo 1, carpeta 4/27, en el denominado Índice General del Proyecto de Deslinde, el apartado 1.3 se titula "Incoación del expediente de deslinde" y el subapartado 1.3.1 indica "Orden de la Dirección General de Costas. Actuaciones relevantes en la tramitación del expediente". Sin embargo, al desarrollar los citados apartados se pasa del 1.2 "Objeto del proyecto" al 1.4 "Delimitación del dominio público marítimo-terrestre su zona de servidumbre de protección".

Pues bien, a la vista de los antecedentes descritos la incoación del procedimiento de deslinde no tiene lugar el 17 de noviembre de 1994, en tal fecha se autorizó que se iniciase el procedimiento pero tal autorización es previa y distinta del acuerdo de incoación.

El procedimiento de deslinde viene regulado en el artículo 12 de la vigente Ley de Costas EDL 1988/12636 y desarrollado en los artículos 20 y siguientes del Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas EDL 1988/12636. El artículo 21.2 del Reglamento pauta 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 la 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". Y en el siguiente artículo 22.2 del Reglamento se establece que El Servicio Periférico de Costas procederá simultáneamente a "la publicación del anuncio de incoación del expediente en el boletín oficial de la provincia, en su propio tablón de anuncios y en un diario de los de mayor circulación en la zona, con el fin de que en el plazo un mes, cualquier interesado pueda comparecer en el expediente...".

Es precisamente en la resolución de 7 de noviembre de 2005 en la que se acuerda la publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares del anuncio de incoación del expediente y se hace pública la suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo y terrestre y en su zona de servidumbre de protección. Es decir, la citada resolución contiene las distintas exigencias procedimentales que corresponden al acuerdo de incoación del expediente de deslinde. En todo caso la resolución 17 de noviembre de 1994 no fue objeto de publicación y ello la priva de efecto alguno frente a terceros.

Siendo así, hay que concluir que se ha producido la caducidad del expediente de deslinde ya que éste concluye con la resolución de fecha 27 de diciembre de 2007, es decir cuando habían transcurrido más de los 24 meses desde el acuerdo de incoación, que establece el artículo 12.1 de la Ley de Costas EDL 1988/12636, en la redacción dada por Ley 53/2002 EDL 2002/54614, procediendo, por ello, la estimación del presente recurso, sin perjuicio de que la Administración pueda incoar un nuevo deslinde.

La Abogacía del Estado se limitó a cuestionar el instituto de la caducidad respecto a los procedimientos de deslinde, pero tal argumento no puede prosperar toda vez que existe una previsión legal en cuanto a la duración de tales procedimientos que vincula a la Administración y a los particulares y, lógicamente, a este Tribunal".

TERCERO.-.- Contra esa sentencia EDJ 2011/20005 ha interpuesto la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO recurso de casación, en el que esgrime un único motivo de impugnación, al amparo del apartado d) del número 1 del artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 de julio EDL 1998/44323, 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.

En concreto, se considera que la sentencia de instancia EDJ 2011/20005 infringe, por aplicarlo indebidamente, el artículo 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271 (LRJPA), así como el artículo 92.4 de esa misma Ley, al atribuir el efecto de caducidad al transcurso del plazo establecido en el artículo 12.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas EDL 1988/12636 (LC EDL 2003/29207).

Antes de analizar ese motivo de impugnación, hemos de resolver sobre la inadmisión del propio recurso de casación alegada por la parte recurrida. Inadmisión que hemos de rechazar, al no concurrir los supuestos que se invocan, al amparo de los apartados que se citan del artículo 93 de la LRJCA, para esa inadmisión, toda vez que:

a) En el escrito de preparación del recurso de casación ya se invocó como infringido por la sentencia de instancia EDJ 2011/20005, entre otros, el artículo 44 LRJAP -PAC, que también se menciona como infringido en el escrito de interposición del recurso de casación.

b) Aunque en la sentencia de instancia EDJ 2011/20005 no se cita el artículo 44 de esa Ley 30/1992 EDL 1992/17271, ello no supone que deba inadmitirse el recurso de casación, pues la infracción alegada por la Abogacía del Estado -en concreto del apartado 2 de ese precepto- guarda relación con la "cuestión debatida" de caducidad del procedimiento del deslinde marítimo-terrestre, que se apreció en esa sentencia.

c) El hecho de que se hayan efectuado otros pronunciamientos por esta Sala apreciando la caducidad de los procedimientos de deslinde marítimo-terrestre, no determina la inadmisión de este recurso de casación, pues en las sentencias que se citan por la parte recurrida no se analizan todos los aspectos que se alegan por la Abogacía del Estado en el recurso de casación.

CUARTO.-.- Sostiene la Abogacía del Estado en el motivo de impugnación de su recurso que ha de casarse la sentencia de instancia EDJ 2011/20005 por haber atribuido el efecto de caducidad al transcurso del plazo previsto en el artículo 12.1 LC EDL 2003/29207, al entender que se ha aplicado indebidamente el artículo 44.2 de la LRJPA por no ser aplicable a los procedimientos de deslinde marítimo-terrestre, lo que resultaría también de lo dispuesto en el artículo 92.4 de esa misma LRJPA.

Este motivo ha de ser desestimado.

En efecto, la jurisprudencia más reciente --- SSTS de 26 de mayo de 2010 (casación 2842/2006) EDJ 2010/140166, 6 de abril de 2011 (casación 1795/2007) EDJ 2011/30869 --- 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 EDL 1992/17271, llevada a cabo por la Ley 4/1999, de 13 de enero EDL 1999/59899,

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 EDJ 2010/140166 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 EDL 1992/17271 , 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 EDL 2002/54614 . Se dice así en esa sentencia:

" Esta Sala Tercera del Tribunal Supremo tiene ya declarado, entre otras, en nuestras Sentencias de 28 de enero de 2009 (recurso de casación 4043/2005) EDJ 2009/19117 , 29 de abril de 2009 (recurso de casación 5036/2005) EDJ 2009/63094 , 25 de mayo de 2009 (recurso de casación 3046/2006) EDJ 2009/112166 y 19 de mayo de 2010 (recursos de casación 2839/2006 EDJ 2010/84315 y 2993/2006 EDJ 2010/84316), que el plazo de caducidad establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 es aplicable a los procedimientos de deslinde de vías pecuarias porque el artículo 44.2, redactado por Ley 4/1999, de 13 de enero EDL 1999/59899 , contempla la caducidad de los procedimientos en que la Administración ejercita potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, lo que hace referencia a cualquier persona concreta afectada y no como en la redacción anterior que aludía a la ciudadanía en general.

También en nuestra sentencia, de fecha 25 de mayo de 2009 (recurso de casación 5447/2006) EDJ 2009/112164 , hemos declarado, en relación con un procedimiento de recuperación posesoria de oficio del dominio público marítimo-terrestre, iniciado después de la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de 13 de enero EDL 1999/59899 , que resulta aplicable el plazo de caducidad establecido en la nueva redacción del artículo 42.3 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 , al no haber norma alguna reguladora de ese procedimiento que establezca un plazo superior al de tres meses, que fija este precepto.

(...) Hasta ahora esta Sala Tercera del Tribunal Supremo no se había pronunciado acerca de la aplicación de los plazos de caducidad establecidos por la modificación de los artículos 42, 43 y 44 de la Ley 30/1992, llevada a cabo por Ley 4/1999, de 13 de enero EDL 1999/59899 , 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, y antes de la vigencia, el 1 de enero de 2003, de la Ley 53/2002 EDL 2002/54614 , que fijó un plazo de veinticuatro meses para notificar la resolución en los procedimientos de deslinde marítimo-terrestre.

Pues bien, en armonía con el indicado criterio que hemos establecido para los deslindes de vías pecuarias y para la recuperación posesoria de oficio del dominio público marítimo-terrestre, debido a que, a partir de la vigencia de la Ley 4/1999, al regular los efectos de la falta de resolución expresa en los procedimientos incoados de oficio ya no se refiere a la ciudadanía en general sino que se limita a sancionar con la caducidad los procedimientos de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, como sucede con el que examinamos, tenemos que entender que, de no dictarse resolución expresa en el plazo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 , en la nueva redacción dada por Ley 4/1999, el procedimiento de deslinde marítimo-terrestre debe declararse caducado con el consiguiente archivo de las actuaciones, lo que no implica que no sea posible iniciar otro al amparo de los correspondientes preceptos de la Ley de Costas EDL 1988/12636 (artículos 132.1 de la Constitución EDL 1978/3879 , 7 y 11 de la Ley 22/1988, de Costas EDL 1988/12636).

(...) La cuestión, una vez establecida la doctrina de la posible caducidad de los procedimientos de deslinde de dominio público marítimo terrestre a partir de la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de 13 de enero EDL 1999/59899 , que lo fue, como hemos dicho, el día 14 de abril de 1999, es la determinación del plazo para resolver dichos procedimientos antes de haber entrado en vigor la citada Ley 53/2002 EDL 2002/54614 , que, como también hemos indicado, fue el 1 de enero de 2003, pues, los procedimientos de deslinde iniciados a partir de esta fecha, cuentan con el plazo ya indicado de veinticuatro meses.

Ni la Ley de Costas EDL 1988/12636 22/1988 ni su Reglamento aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre EDL 1989/14894 , habían fijado un plazo general para resolver los procedimientos de deslinde de dominio público marítimo terrestre, lo que impuso a la jurisprudencia una tarea de interpretación, que dio como resultado la doctrina a que se ha atendido la Sala de instancia para resolver, si bien acabamos de explicar las razones por las que no es de aplicación a los procedimientos de deslinde incoados a partir del día 14 de abril de 1999, en que entró en vigor la Ley 4/1999.

De esta ausencia de fijación de un plazo podríamos deducir, como hicimos en nuestra citada sentencia de 25 de mayo de 2009 EDJ 2009/112164 respecto del procedimiento de recuperación posesoria de oficio del dominio público marítimo-terrestre, que ese plazo es el de tres meses establecido en el artículo 42.3 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 , según redacción dada por Ley 4/1999, debido a que las normas reguladoras del procedimiento de deslinde marítimo-terrestre no fijan un plazo máximo.

No obstante, si analizamos el procedimiento de deslinde de dominio público marítimo terrestre desarrollado minuciosamente en el mencionado Reglamento de la Ley de Costas EDL 1988/12636 , aprobado por Real Decreto 1471/1989 EDL 1989/14894 , comprobamos que contiene una serie de trámites obligados desde su incoación para los que se señalan unos plazos que, sumados, superan el de tres meses, de manera que hemos de entender que las normas reguladoras del procedimiento (artículos 20 a 27 del Reglamento en ejecución de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley de Costas EDL 1988/12636) fijan un plazo superior a tres meses para dictar resolución expresa.

Ahora bien, al estar este plazo establecido por una norma reglamentaria es aplicable lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo 42 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 , en la redacción dada por Ley 4/1999, según el cual el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora sin que pueda exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley

establezca uno mayor (como ahora sucede con la redacción dada al artículo 12.1 de la Ley de Costas EDL 1988/12636 por Ley 53/2002 EDL 2002/54614) o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.

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 EDL 2002/54614 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 EDL 1988/12636 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 EDL 1999/59899 , 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».

En la STS de esta Sala de 6 de abril de 2011 EDJ 2011/30869 , a la que antes se ha hecho referencia, también se anula la sentencia de instancia así como la Orden del Ministerio de Medio Ambiente impugnada de 27 de mayo de 2004, que aprobó el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre al que se refiere, por " caducidad del procedimiento en el que fue dictada", al haber sobrepasado con creces el plazo de seis meses señalado en el artículo 42.2 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 , en la redacción dada por la Ley 4/1999, siendo ese plazo el aplicable por haberse iniciado el procedimiento el 27 de julio de 2000.

Pues bien, de acuerdo con la jurisprudencia citada es claro que al haber transcurrido con exceso el plazo de "veinticuatro meses" previsto en el artículo 12.1 de la LC EDL 2003/29207 , en la redacción dada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre EDL 2002/54614 aquí aplicable, para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde --pues el deslinde litigioso se inició el 7 de noviembre de 2005 y la Orden resolutoria no se dictó hasta el 27 de diciembre de 2007, como se pone de manifiesto en la sentencia de instancia EDJ 2011/20005 , ese procedimiento había caducado cuando se dictó esa Orden, como se declara acertadamente en esa sentencia, al ser esa caducidad la consecuencia que resulta del artículo 44.2 LRJPA, al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio.

Así lo ha señalado también esta Sala en la sentencia de 2 de noviembre de 2011 (casación 5256/2008) EDJ 2011/270660 y de 17 de mayo de 2012 (casación 6172/2009) EDJ 2012/103574 . Y así lo hemos reiterado en la STS de 5 de julio de 2012 (casación 3982/2010) EDJ 2012/141904 , en la que dijimos:

"La Sala de instancia declara la caducidad del procedimiento de deslinde señalando que es aplicable, por razones temporales, el plazo de 24 meses previsto en el artículo 12.1 de la Ley de Costas EDL 1988/12636 según la redacción que le dio la Ley 53/2003 EDL 2003/144875 , dado que el procedimiento se inició con posterioridad a la entrada en vigor de dicha norma. Pues bien, compartimos plenamente las razones que expone la Sala de instancia y la conclusión a la que llega.

En nuestra sentencia de 6 de octubre de 2011 (casación 3289/2008) EDJ 2011/231617 , ya tuvimos ocasión de pronunciarnos sobre las mismas cuestiones planteadas en el presente recurso de casación. También en aquel caso la Administración del Estado -recurrente en casación- sostenía que el instituto de la caducidad no es de aplicación los procedimientos de deslinde. Pues bien, debemos reiterar aquí la respuesta que dimos a ese planteamiento en la mencionada sentencia de 6 de octubre de 2011, de cuyo fundamento jurídico segundo, en el que se citan otros pronunciamientos anteriores, extraemos los siguientes párrafos:

" (...) antes de que resultase de aplicación la reforma del artículo 12.1 de la Ley de Costas EDL 1988/12636 introducida por la Ley 53/2002 EDL 2002/54614 , esta Sala ya declaró que el instituto de la caducidad era de aplicación respecto de los procedimientos de deslinde iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de 13 de enero EDL 1999/59899 , pues, según una jurisprudencia consolidada, en relación a la caducidad de estos procedimientos (tanto los deslindes de vías pecuarias como los del dominio público marítimo- terrestre) la solución debía ser distinta según que, atendiendo a la fecha de inicio del procedimiento de deslinde, sean de aplicación los preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre EDL 1992/17271 , en su redacción originaria, o en la redacción que les dio la Ley 4/1999, de 13 de enero EDL 1999/59899 .

Así, la sentencia de 26 de mayo de 2010 (casación 2842/2006) EDJ 2010/140166 , citando doctrina consolidada de la Sala en relación al deslinde de vías pecuarias, vino a establecer la misma conclusión respecto a la caducidad de los procedimientos de deslinde del dominio público marítimo-terrestre iniciados con posterioridad a la Ley 4/1999 (...).

Además, el fundamento jurídico sexto de dicha sentencia de 26 de mayo de 2010 (casación 2842/2006) EDJ 2010/140166 señala:

"(...) SEXTO (...) Esta interpretación es la que consideramos más acorde con los objetivos que inspiraron la reforma introducida por Ley 4/1999, de 13 de enero EDL 1999/59899 , 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»".

En el caso que nos ocupa, hemos visto que el procedimiento de deslinde se inició después de la entrada en vigor de la modificación operada por la Ley 53/2003 EDL 2003/144875 , por lo que resultaba aplicable el plazo de veinticuatro meses establecido en el artículo 12.1 de la Ley de Costas EDL 1988/12636 , transcurrido el cual, sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, ha de entenderse producida la caducidad del expediente, a tenor de lo establecido en el artículo 44.2 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 , por tratarse de un procedimiento iniciado de oficio en el que la Administración ejercita potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen. Y no resulta aplicable al caso que examinamos la jurisprudencia invocada por la Administración del Estado recurrente - sentencias de 29 de julio de 2005 (recursos de casación 3805/2002 EDJ 2005/131414 y 1062/2002 EDJ 2005/131421) y 22 de julio de 2005 (recurso de casación 886/2002 EDJ 2005/139454 y 1051/2002 EDJ 2005/139458)-, pues dichos pronunciamientos se refieren a supuestos los que la normativa aplicable era distinta (la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 en su redacción originaria, que daba un tratamiento diferente a la caducidad; y la Ley de Costas EDL 1988/12636 en su redacción anterior a la reforma dada por Ley 53/2003 EDL 2003/144875 , que no establecía un plazo máximo para la resolución del expediente de deslinde)"... ".

QUINTO.-.- No impide la anterior conclusión lo dispuesto en el artículo 92.4 de la citada Ley 30/1992 EDL 1992/17271 , acerca de que podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, teniendo en cuenta:

a) Si lo establecido en ese artículo 92.4 no impedía que se produjera la caducidad del procedimiento de deslinde marítimo- terrestre, después de la reforma de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 , en aplicación de la Ley 4/1999, cuando había transcurrido desde la iniciación del procedimiento ---vigente ya esa Ley 4/1999--- el plazo de "seis meses" hasta la notificación de la resolución, como antes se ha dicho, con mayor razón esa caducidad no viene impedida por ese artículo 92.4 una vez que ha transcurrido el plazo de "veinticuatro meses" al que se refiere el actual artículo 12.1 LC EDL 2003/29207 ;

b) Ese artículo 92.4 está previsto para los procedimientos iniciados a instancia de particulares, como resulta de su apartado 1, y el procedimiento de deslinde litigioso se inició de oficio por la Administración, como antes se ha dicho;

c) La remisión que se hace en el artículo 42.2 de la LRJPA al artículo 92 de la misma, no es para impedir la caducidad del procedimiento, cuando ha transcurrido el plazo máximo previsto para la notificación de la resolución, sino para que la resolución que declare esa caducidad ordene el archivo de las actuaciones con los efectos previstos en ese artículo 92, que supone, entre otros, que la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de acciones (número 3 de ese artículo 92). En este caso, la caducidad del procedimiento del deslinde litigioso, no implica que no sea posible iniciar otro al amparo de los correspondientes preceptos de la Ley de Costas EDL 1988/12636 (artículo 132.1 de la Constitución EDL 1978/3879 , 7 y 11 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas EDL 1988/12636 , como ya se dijo en la sentencia de esta Sala de 26 de mayo de 2010 EDJ 2010/140166 , a la que antes se ha hecho referencia, lo que se reitera en la antes citada de 2 de noviembre de 2011 EDJ 2011/270660 .

Ha de añadirse a esto que no procede limitar los efectos de la caducidad del procedimiento a los tramos del deslinde que afectan a la finca de la parte demandante, como también se alega por la Abogacía del Estado, toda vez que el procedimiento del deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, aprobado por la Orden impugnada del Ministerio de Medio Ambiente de 27 de diciembre de 2007, no se limita a esa finca, pues es único para todo el tramo de costa al que se refiere. Por ello, la caducidad de ese procedimiento afecta a todo el deslinde aprobado por esa Orden.

SEXTO.-.- Por lo expuesto, procede desestimar el recurso de casación e imponer las costas a la parte recurrente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la LRJCA, si bien, como permite el apartado 3 del mismo precepto, dada la índole del asunto y la actividad desplegada por la parte recurrida, procede limitar la cuantía de la condena en costas, en cuanto a los honorarios del Letrado de la parte recurrida a la cantidad de 2.500 euros.

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.

FALLO

1º. No haber lugar y, por tanto, desestimar el Recurso de Casación 2981/2011, que ha interpuesto la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO contra la sentencia dictada por la Sección Primera de Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional el 11 de marzo de 2011, en su recurso contencioso administrativo número 256/2008 EDJ 2011/20005 , la cual, en consecuencia, confirmamos.

2º. Condenar a la parte recurrente en las costas del presente recurso de casación, en los términos expresados.

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 ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130052012100655