



Roj: **STS 1107/2017** - ECLI: **ES:TS:2017:1107**

Id Cendoj: **28079130052017100115**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **21/03/2017**

Nº de Recurso: **1553/2016**

Nº de Resolución: **476/2017**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 236/2016,**
STS 1107/2017

SENTENCIA

En Madrid, a 21 de marzo de 2017

Esta Sala ha visto el Recurso de Casación 1553/2016 interpuesto por la entidad Banco Pastor, S. A. U., representada por la procuradora D^a. María José Bueno Ramírez y asistida de letrado, promovido contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en fecha 19 de enero de 2016, en el Recurso contencioso-administrativo 283/2014 , sobre **caducidad** de concesión en el dominio público marítimo terrestre. Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado representada y asistida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde

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 283/2014 promovido por la entidad Banco Pastor, S. A. U., contra la Resolución de fecha 17 de julio de 2014, dictada por el Director General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, por delegación del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por la que se acuerda declarar la **caducidad** de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 17 de enero de 1933 a D. Jose Carlos .

SEGUNDO.- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 19 de enero de 2016 , cuyo fallo es del tenor literal siguiente:

"Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora doña María José Bueno Ramírez, en nombre y representación de Banco Pastor, S.A., contra la resolución de fecha 17 de julio de 2014, dictada por el Director General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, por delegación del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por la que se acuerda declarar la **caducidad** de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 17 de enero de 1933 a don Jose Carlos ".

TERCERO.- Notificada dicha sentencia a las partes, la entidad Banco Pastor, S. A. U. presentó escrito preparando el recurso de casación, que fue tenido por preparado mediante diligencia de ordenación de 11 de abril de 2016, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO.- Emplazadas las partes, la entidad Banco Pastor, S. A. U. compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló, en fecha 3 de junio de 2016, escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los argumentos que consideró oportunos, solicitó a la Sala dicte sentencia por la que, declarando haber lugar a dicho recurso, case y anule le recurrida.



QUINTO.- El recurso de casación fue admitido por providencia de fecha 9 de septiembre de 2016, ordenándose también por diligencia de ordenación de 4 de octubre de 2016 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 llevó a cabo el Abogado del Estado mediante escrito presentado en fecha 14 de noviembre de 2016.

SEXTO.- Por providencia de 5 de diciembre de 2016 se señaló para votación y fallo el **día** 28 de febrero de 2017, fecha en la que, efectivamente se inicia la deliberación, habiendo continuado la misma hasta el **día** 14 de marzo de 2017.

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente Recurso de Casación 1553/2016 la sentencia que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, dictó en fecha de 19 de enero de 2016, en su Recurso Contencioso-administrativo 283/2014, por medio de la cual se desestimó el formulado por la entidad Banco Pastor, S. A. U., contra la Resolución de fecha 17 de julio de 2014, dictada por el Director General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, por delegación del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por la que se acordó declarar la **caducidad** de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 17 de enero de 1933 a D. Jose Carlos sobre un trozo de marisma de cuatro hectáreas y treinta áreas de extensión, situado en la zona marítimo terrestre de la ría del Burgo, aguas abajo del estribo izquierdo del Puente de Pasaje, termino municipal de A Coruña, con el fin de desecarlo, terrapleándolo en su totalidad hasta un nivel superior al de las mayores pleamares, ordenando a la Demarcación de Costas en Galicia el levantamiento de las obras e instalaciones objeto de concesión y el levantamiento del acta de reversión.

SEGUNDO.- Como decimos, la Sala de instancia desestimó el recurso contencioso administrativo formulado por la entidad Banco Pastor, S. A. U., y, se fundamentó para ello, en síntesis, y, por lo que en el recurso de casación interesa, en las siguientes consideraciones, dadas en respuesta al escrito de demanda del Ayuntamiento recurrente:

A) En el Fundamento Jurídico primero se concreta el objeto de la pretensión deducida en la instancia, se transcriben las cláusulas de la concesión concernidas (10 y 17) por el recurso, y se deja constancia del deslinde marítimo terrestre realizado en la zona, así como de las fechas de la autorización e inicio del expediente de **caducidad**, y de la de la resolución y notificación de la **caducidad**.

B) En el Fundamento Jurídico segundo la sentencia resuelve, en los siguientes términos, sobre la **caducidad** alegada del expediente de **caducidad**, tras exponer las alegaciones de las partes y el contenido de la normativa de aplicación:

"Pues bien, tal y como pone de manifiesto el expediente administrativo, el procedimiento de **caducidad** de la concesión que nos ocupa fue incoado mediante resolución de fecha 17 de diciembre de 2012, dictada por la Demarcación de Costas en Galicia y resuelto por la resolución de fecha 17 de julio de 2014, dictada por el Director General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, por delegación del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que fue notificada al recurrente con fecha 21 de julio de 2014.

Asimismo, el plazo para resolver y notificar lo resuelto estuvo suspendido con motivo de la solicitud de dictamen al Consejo de Estado entre el **día** 12 de junio de 2014, fecha en que se notifica a la actora la suspensión del plazo y en la que ya había sido solicitado el dictamen, y el 15 de julio de 2014, fecha de recepción del dictamen, es decir, un mes y dos **días**.

En consecuencia, el plazo de dieciocho meses que hubiera vencido el 17 de junio de 2014 se vio suspendido el **día** 12 de junio, reanudándose el 15 de julio y extinguiéndose el 20 de julio, domingo, por lo que al resultar notificada la resolución de **caducidad** de la concesión el siguiente **día** 21 de julio, tal acto tuvo lugar dentro del plazo legalmente previsto para resolver y notificar la resolución recurrida, ex artículo 48.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre .

Conviene recalcar que el **dies a quo** del cómputo del plazo viene dado por la fecha de la resolución de incoación del expediente administrativo, no por aquella otra anterior que declara caducado otro procedimiento administrativo y autoriza la incoación del que ahora nos ocupa.

Igualmente, ante las alegaciones de la actora, debe precisarse que el **dies ad quem** del plazo se corresponde con el acto de notificación de la resolución del expediente administrativo al recurrente que alega la **caducidad** del procedimiento, resultando irrelevante en este proceso contencioso-administrativo el momento en que se hubiera producido la correspondiente notificación a otros interesados.



Por todo lo expuesto, procede rechazar la **caducidad** del procedimiento administrativo alegada por la parte demandante".

C) En el Fundamento Jurídico Tercero se responde a la alegación principal relativa a la ausencia de concurrencia de las causas de determinantes de la **caducidad** declarada de la concesión:

"Entrando en el examen del fondo de la cuestión litigiosa, alega la parte actora la improcedente aplicación de las causas de **caducidad** citadas en la resolución recurrida, cuya concurrencia niega.

Antes de proceder al examen de la argumentación expuesta por la actora en sustento de tal alegación, conviene poner de manifiesto que la resolución recurrida, aun cuando cita tres apartados del artículo 79.1 de la Ley de Costas , fundamenta la **caducidad** de la concesión en una sola circunstancia, por lo que a su existencia habremos de limitar el debate en este recurso.

Así es, en su primera consideración jurídica la resolución administrativa recurrida cita las letras b) , d) y l) del artículo 79.1 de la Ley 22/1998, de 28 de julio, de Costas , donde se prevén tres causas de **caducidad** de las concesiones demaniales, concretamente el abandono o falta de utilización durante un año, sin que medie justa causa, la alteración de la finalidad del título, y el incumplimiento de otras condiciones cuya inobservancia esté expresamente sancionada con la **caducidad** en el título correspondiente.

Sin embargo, en desarrollo de tal cita legal, la segunda consideración jurídica justifica la **caducidad** de la concesión en el incumplimiento por su titular de la condición 10ª del título de otorgamiento de la concesión que establece que el concesionario tendrá la obligación de conservar las obras en buen estado, al establecer la condición 17ª que la falta de cumplimiento por el concesionario de cualquiera de las condiciones anteriores será causa de **caducidad** de la concesión, circunstancia que conllevaría la alteración de la finalidad del título y el abandono de gran parte de los terrenos afectados por la concesión.

Por otro lado, resulta incuestionable que los terrenos sobre los que se asienta la concesión demanial cuya **caducidad** se declara constituyen dominio público marítimo-terrestre, tal y como se declaró en el deslinde aprobado por orden ministerial de 30 de octubre de 2006, resultando irrelevantes, por ello, las alegaciones realizadas por la actora acerca de las segregaciones y transmisiones sobre los mismos llevadas a cabo tras el otorgamiento de la concesión, así como sobre la titularidad privada de aquellos.

La sentencia de 23 de febrero de 2012, rec. 352/2009 , desestima el recurso de casación interpuesto por Banco Pastor, S.A., contra la sentencia de esta Sala de fecha 3 de diciembre de 2008 , por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo formulado por tal entidad mercantil contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 30 de octubre de 2006 por la que se aprueba, en los términos que en la misma se indican, el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre de un tramo de costa en el que se incluyen los terrenos del pleito.

En dicha sentencia del Alto Tribunal se afirma con rotundidad que en este caso no se produjo la transmutación demanial, con la consiguiente adquisición en propiedad de los terrenos objeto de concesión por parte del concesionario con la desecación y saneamiento de la marisma.

A ello añade la sentencia que esa transmutación demanial en propiedad privada no se produjo por las actuaciones de la Administración que se mencionan por la recurrente, entre las que se encuentran la exclusión de los terrenos en el anterior deslinde de 1955, anteriores al deslinde aprobado por la Orden Ministerial impugnada de 30 de octubre de 2006, pues esas actuaciones no impiden este deslinde en aplicación de la Ley de Costas de 1988, que tampoco viene impedido por las inscripciones registrales que se invocan.

Precisa la sentencia examinada, no obstante, que el anterior deslinde de 1955 no determinó que la Administración reconociera el carácter privado de los terrenos de la concesión de 17 de enero de 1933 , pues como concesión figuran esos terrenos en los planos del deslinde de 1955.

Además, tal y como afirma la sentencia examinada, las inscripciones registrales no impiden el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, como se ha dicho y así resulta de lo dispuesto en los artículos 8 y 13 de la citada Ley de Costas de 1988 .

Pues bien, sentado lo anterior, ha de señalarse que, tal y como pone de relieve el informe elaborado por el Servicio de Vigilancia de Costas, de fecha 24 de abril de 2008, sobre la situación de los terrenos ocupados por la concesión, así como el reportaje fotográfico y el plano que lo acompaña, la mayor parte de los terrenos se encuentran ocupados por edificaciones y naves en estado ruinoso, existe un asentamiento ilegal, formado por casetas de madera, chabolas, chapa, furgonetas y restos de todo tipo. De modo que se trata de terrenos que no se encuentran en condiciones idóneas, con un aspecto de abandono patente, con acumulación de desperdicios y restos, así como importantes problemas de salubridad y de tipo social, debido al asentamiento ilegal.



Se trata de circunstancias plenamente acreditadas en el expediente administrativo que no son negadas por la parte actora, quien refiere tal situación, por lo que respecta a la parcela que ocupa, a una explotación bacaladera, objeto de cierre y posterior demolición.

La situación fáctica de los terrenos objeto de concesión revela la carencia de las mínimas condiciones de salubridad y estética exigibles a unos terrenos que forman parte del dominio público marítimo-terrestre sujetos a concesión demanial a particulares.

Tal situación fáctica supone, además, la constatación de su abandono y el incumplimiento de la finalidad perseguida por la concesión, a saber: el acometimiento de obras de desecación y saneamiento de la marisma existente con el objeto de emplear los terrenos al uso industrial.

Por otro lado, las condiciones de degradación de los terrenos e instalaciones en ellos existentes permiten concluir que el concesionario ha incumplido su obligación de conservar las obras de desecación y saneamiento y, por ende, el dominio público marítimo-terrestre, en buen estado, evitando su degradación.

Por consiguiente, aprecia la Sala la concurrencia de las causas de extinción de la concesión antes expresadas que justifican la **caducidad** de la concesión declarada por la resolución administrativa recurrida.

Asimismo, conviene precisar, frente a la alegada indebida aplicación retroactiva de normas legales al supuesto que nos atañe, que del examen de las SSTS de 28 de febrero de 2011, Rec. 1040/2007, y de 28 de septiembre de 2011, Rec. 4948 / 2007, se deduce con claridad que la Ley de Costas de 1988 resulta de aplicación a las concesiones sobre dominio público marítimo-terrestre, otorgadas con anterioridad a su entrada en vigor".

D) En el Fundamento Jurídico Cuarto, por último, la Sala de instancia responde a las alegaciones de la recurrente en relación con la vulneración —por parte de la resolución recurrida— de las doctrinas de los actos propios y de la desviación de poder, reproduciendo, en relación con las mismas, sus fundamentos normativos y nuestros pronunciamientos jurisprudenciales, para concluir señalando:

"Realizadas las anteriores consideraciones jurídicas acerca de la desviación de poder, procederemos a continuación a analizar las alegaciones de la demandante a fin de constatar si cabe deducir en la intención que preside la actuación de la Administración demandada el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico o si tal actuación resulta contraria a los propios actos de la Administración.

Esas alegaciones deben ser rechazadas pues se sustentan en la errónea apreciación de que la orden ministerial aprobatoria del deslinde de 2006 reconoce el derecho del Banco Pastor a la obtención de una concesión sobre el terreno litigioso en aplicación de la disposición transitoria primera, apartado cuarto, de la Ley de Costas .

Con independencia de que no constituye objeto de este procedimiento comprobar la concurrencia de las circunstancias previstas en el régimen transitorio expresado, determinantes del pretendido derecho de la actora al otorgamiento de una concesión sobre los terrenos del pleito, siéndolo en el recurso contencioso administrativo seguido ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (procedimiento ordinario 4926/2012), lo cierto es que la orden ministerial de deslinde no reconoce derecho alguno al Banco Pastor, limitándose a dejar a salvo los derechos que pudieran corresponder a los propietarios que hubieran quedado afectados por el deslinde, con arreglo a lo dispuesto en las disposición transitoria primera de la Ley de Costas , cuyo reconocimiento exigiría, como es obvio, la apreciación de los presupuestos contemplados para ello en la disposición transitoria referida.

Por otro lado, no resulta desdeñable el hecho de que ambos procedimientos administrativos tengan un objeto claramente diferenciado, pues el que ahora nos ocupa recae sobre la declaración de **caducidad** de la concesión demanial, otorgada por Orden Ministerial de 17 de enero de 1933 a don Arcadio , mientras que el segundo tiene por objeto la solicitud por la parte actora de una nueva concesión, como fruto de la aplicación del régimen transitorio de la Ley de Costas tras el deslinde aprobado en 2006, por lo que ningún atisbo de desviación de poder se advierte en la actuación administrativa recurrida.

Por todo ello, no se aprecia en la actuación administrativa desviación de poder ni contravención de los propios actos y, en consecuencia, procede la desestimación del recurso contencioso-administrativo".

TERCERO. Contra esa sentencia ha interpuesto la parte recurrente recurso de casación, en el cual esgrime cinco motivos de impugnación de los que, el último, lo es al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA) —esto es, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que en este último caso se haya producido indefensión—; y los cuatro primeros al amparo del apartado d) del mismo artículo 88 de la LRJCA , por



infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

Comenzando por el *último de los motivos* formulados, dado su carácter formal, lo fundamenta la entidad recurrente en la vulneración de los artículos 67.1 y 70.2 de la LRJCA, considerando que la sentencia de instancia carece de la debida motivación, exigida por la jurisprudencia, en el particular de la misma (Fundamento Jurídico Cuarto) en el que se da respuesta por la sentencia a las vulneraciones alegadas de la doctrina que impide contradecir los actos propios así como de la doctrina de la desviación de poder:

1. En relación con la doctrina de los actos propios, insiste la recurrente en que la Orden Ministerial de 30 de octubre de 2006, aprobatoria del deslinde que declaró los terrenos incluidos en el dominio público marítimo terrestre, y cuya legalidad fuera establecida por SAN de 3 de diciembre de 2006 (RCA 404/2006) —que devino firme al rechazarse el RC 352/2009 mediante la STS de 23 de febrero de 2012—, declaró el derecho a la obtención de la concesión sobre los mismos, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria 1ª.4 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, así como la posibilidad del ejercicio del mismo derecho; y, sin embargo, la Resolución origen del presente litigio, no obstante lo anterior, procede a la declaración de la **caducidad**, infringiéndose con ello —esto es, por su contradicción— la citada doctrina de los actos propios.

2. Por los que se refiere a la desviación de poder la entidad recurrente manifiesta que la declaración de **caducidad** producida surge como consecuencia del reconocimiento de la concesión *ope legis* derivada de la Disposición Transitoria 1ª.4 y va dirigida, en consecuencia, a sancionar dicho reconocimiento legal.

Debemos rechazar el motivo de impugnación, el cual, si bien se observa se fundamenta más en una supuesta incongruencia omisiva que en la motivación propiamente dicha de la sentencia. La cita del artículo 67 de la LRJCA resulta, en tal sentido, bien significativa.

Si se recuerda, no obstante lo anterior, lo que en el motivo se defiende (por la vía del artículo 88.1.c de la LRJCA) es la falta de motivación de la sentencia de instancia en relación con la doble argumentación de la infracción de las doctrinas jurisprudenciales de precedente cita; esto es, si existe respuesta motivada en relación con tales alegaciones. Pues bien, obviamente, las respuestas existen. A tal efecto, y tras una prolija cita jurisprudencial, la sentencia, según expresa, analiza las alegaciones de la recurrente. Para ello:

a) La sentencia rechaza que la Orden aprobatoria del deslinde de 30 de octubre de 2006 reconozca a la entidad recurrente el derecho a la obtención de la concesión sobre los terrenos litigiosos.

b) La sentencia, igualmente, rechaza que el procedimiento de declaración de **caducidad** sea el procedimiento adecuado para analizar la concurrencia del derecho a la concesión derivada de la Disposición Transitoria 1ª.4 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, pues ello correspondía al RCA 4926/2012, seguido, a instancia de la misma recurrente, contra la desestimación por silencio administrativo de la solicitud efectuada por la misma entidad al amparo de la DT 1ª de la Ley de Costas ante la Demarcación de Costas en Galicia.

c) La sentencia, asimismo, señala que la Orden aprobatoria del deslinde no reconoció derecho alguno a la recurrente en relación con la concesión, limitándose a dejar a salvo los derechos que le pudieran corresponder a los propietarios afectados por el deslinde con arreglo a lo dispuesto en la Disposición Transitoria 1ª de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas "cuyo reconocimiento exigiría, como es obvio, la apreciación de los presupuestos contemplados para ello en la disposición transitoria referida".

d) Igualmente expresa la sentencia que ambos procedimientos (solicitud de concesión fruto del régimen transitorio de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y **caducidad** de la antigua concesión) tienen objetos claramente diferenciados.

Debemos reiterar nuestra jurisprudencia en relación con dichos defectos formales: incongruencia omisiva y ausencia de motivación:

1º. Por lo que hace referencia a la incongruencia omisiva, la misma se produce "cuando, por dejar imprevista la pretensión oportunamente planteada, el órgano judicial no tutela los derechos e intereses legítimos sometidos a su jurisdicción provocando una denegación de justicia", lo cual requiere la comprobación de que "existe un desajuste externo entre el fallo judicial y las pretensiones de las partes", debiendo, no obstante, tenerse en cuenta "que no toda falta de respuesta a las cuestiones planteadas por las partes produce una vulneración del derecho a la tutela efectiva" pues resulta "preciso ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso para determinar, primero, si la cuestión fue suscitada realmente en el momento oportuno ... y, segundo, si el silencio de la resolución judicial representa una auténtica lesión del derecho reconocido en el art. 24.1 CE o si, por el contrario, puede interpretarse razonablemente como una desestimación tácita que satisface las exigencias de la tutela judicial efectiva". En consecuencia, se insiste en que "debe distinguirse entre lo que son meras alegaciones o argumentaciones aportadas por las partes en defensa de sus pretensiones",



sin que las primeras requieran "una respuesta explícita y pormenorizada", mientras que, por el contrario, las pretensiones si exigen "de respuesta congruente ... sin más excepción que la de una desestimación tácita de la pretensión, de modo que del conjunto de razonamientos de la decisión pueda deducirse". Y, a todo lo anterior, habremos de añadir que "la incongruencia omisiva es un quebrantamiento de forma que sólo determina vulneración del art. 24.1 CE si provoca la indefensión de alguno de los justiciables" (extractado de la STC 8/2004, de 9 de febrero).

2º.- En relación con la exigencia de motivación, diremos, con la STC 6/2002 de 14 de enero , que "la obligación de motivar las Sentencias no es sólo una obligación impuesta a los órganos judiciales por el art. 120.3 CE , sino también, y principalmente, un derecho de los intervinientes en el proceso que forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el art. 24.1 CE , que únicamente se satisface si la resolución judicial, de modo explícito o implícito, contiene los elementos de juicio suficientes para que el destinatario y, eventualmente, los órganos encargados de revisar sus decisiones puedan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión"; a ello, sin embargo, añadiremos, con la STC 301/2000 de 13 de noviembre , que "el deber de motivación de las resoluciones judiciales no autoriza a exigir un razonamiento jurídico exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se decide, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que vengan apoyadas en razones que permitan conocer cuáles hayan sido los criterios jurídicos fundadores de la decisión, es decir, la "ratio decidendi" que ha determinado aquélla".

Partiendo de la doctrina jurisprudencial anteriormente citada y, vistas las concretas y claras razones y respuestas de la Sala de instancia en relación con la pretensión de referencia, tal y como hemos anticipado, es evidente que no puede accederse a la estimación del motivo fundamentado en tal argumentación. La Sala de instancia, comenzando por la congruencia, da cumplida respuesta a la mencionada y concreta alegación —que ni siquiera pretensión— de la parte recurrente en relación con la aplicación al supuesto de autos de las doctrinas jurisprudenciales de los actos propios y de la desviación de poder. El contenido y sentido de las respuestas, que hemos pormenorizado en cuatro puntos, podrá ser tomado en consideración por la parte recurrente, discutirse o rechazarse, pero el pronunciamiento jurisdiccional ha existido, en los términos requeridos por la jurisprudencia, y ha constituido una respuesta motivada y razonada a las pretensiones de admisión formulada.

A mayor abundamiento, y siguiendo el dato expuesto en la sentencia de instancia, en relación con la solicitud efectuada el 23 de marzo de 2012 por la recurrente de otorgamiento de la concesión establecida en la Disposición Transitoria 1ª.4 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas , debemos dejar constancia de que la STSJ de Galicia de 5 de noviembre de 2015 (Sentencia 676/2015, RCA 4926/2012) desestimó el Recurso contencioso administrativo 4926/2012 seguido por la misma contra la desestimación por silencio administrativo de la citada solicitud de la entidad recurrente al amparo de la DT 1ª de la Ley de Costas ante la Demarcación de Costas en Galicia , de concesión sobre los terrenos concernidos, los cuales habían quedado incluidos dentro de la zona de dominio público marítimo-terrestre por el deslinde aprobado por la Orden del Ministerio de Medio ambiente de 30 de octubre de 2006, jurisdiccionalmente confirmada por SAN de 3 de diciembre de 2006 y, posteriormente, por STS de 23 de febrero de 2012 .

A ello añadiremos que por ATS de 2 de junio de 2016 (RC 131/2016) fue inadmitido el recurso de casación formulado contra STSJ de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Galicia de fecha 5 de noviembre de 2015 , STSJ de Galicia en la que, entre otros extremos, se decía:

"Por consecuencia de lo expuesto, no nos encontramos con terrenos declarados de propiedad particular, en los términos exigidos por la DT 1ª más arriba transcrita. Y a ello ha de añadirse que por acuerdo de 17 de julio de 2014, se declaró la extinción de la concesión de 1933, que se encuentra recurrida ante la Audiencia Nacional en autos de PO 283/2014. Sin esa concesión, extinta, no se puede conceder la concesión de la DT 1ª de la Ley de Costas , de forma que la concesión interesada se encuentra dependiendo, a resultas, de aquella **caducidad**, puesto que de lo contrario se produciría una superposición. Y no se puede compartir que sea la Orden Ministerial que aprueba el deslinde en 2006 la que ordena se le dé la concesión, puesto que lo único que decía es que se otorgaba el plazo de un año para solicitar la concesión a los titulares de terrenos que pudieran acreditar su inclusión en algunos de los supuestos de la DT 1ª de la Ley 22/1988, de Costas , pero no que sea automático, de forma que no concurriendo las condiciones precisas, es lo que conduce a la desestimación de la demanda".

CUARTO. En el *motivo primero* (ya al amparo del artículo 88.1.d de la LRJCA) se considera producida la infracción de los artículos 42.5.c) y 83.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA), así como artículos 4.2 y 7 del Real Decreto 1674/1980, de 18 de junio , por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, al haberse producido la **caducidad** del expediente de declaración de **caducidad** de la concesión en su



día otorgada, por no tener efectos la suspensión tenida en cuenta por la sentencia como consecuencia de la solicitud de informe del Consejo de Estado.

El citado artículo 45.2.c) de la LRJPA considera que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución (en el supuesto de autos, 18 meses) podrá suspenderse "cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración", sin que este plazo de suspensión pueda "exceder en ningún caso de tres meses" (en el supuesto de autos, un mes y dos **días**). Pues bien, considera la entidad recurrente que la circunstancia de que los informes sean preceptivos y determinantes sólo concurre cuando los informes sean vinculantes, lo cual no acontece en el supuesto de autos al no existir disposición expresa que así lo señale y de conformidad con lo establecido en el artículo 83.1 de la misma LRJPA, pues el informe que consta en el expediente administrativo, emitido por el Consejo de Estado es preceptivo, pero no vinculante, de conformidad con los artículos 4.2 y 7 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, citados como infringidos.

El motivo debe de ser rechazado al tratar de asimilarse el carácter "determinante" de un informe --que es el término utilizado en el artículo 45.2.c de la LRJPA -- con el carácter "vinculante" del mismo --que es el término utilizado en el artículo 83.1 de la misma LRJPA --. Pero, a mayor abundamiento, debemos traer a colación la interpretación que hemos dado al concepto de "informes determinantes", entre otras muchas en la STS de 4 noviembre 2014 (RC 417/2012):

"De cualquier forma, en relación con ese carácter "determinante", que no formal y explícitamente vinculante, del informe al que se refiere este precepto, hemos de decir:

1º) Que partiendo de la base de que determinar es "*fixar los términos de algo*", si el legislador atribuye a un informe el carácter de determinante, es porque le quiere atribuir un valor reforzado. En palabras de la STS de esta Sala y Sección de 8 de marzo de 2010 (Recurso de casación 771/2006), se trata de informes "necesarios para que el órgano que ha de resolver se forme criterio acerca de las cuestiones a dilucidar. Precisamente por tratarse de informes que revisten una singular relevancia en cuanto a la configuración del contenido de la decisión, es exigible que el órgano competente para resolver esmerezca la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en aquellos informes". Desde esta perspectiva, por mucho que estos informes no puedan caracterizarse como vinculantes desde un plano formal, sí que se aproximan a ese carácter desde el plano material o sustantivo; y,

2º) Más aún, la posibilidad de apartarse motivadamente de esos informes no es absoluta ni incondicionada, sino que ha de moverse dentro de los límites marcados por el ámbito de competencia de la Autoridad que resuelve el expediente en cuyo seno ese informe estatal se ha evacuado. Esto es, que un hipotético apartamiento del informe sobre suficiencia de recursos hídricos sólo puede sustentarse en consideraciones propias del legítimo ámbito de actuación y competencia del órgano decisor (autonómico en este caso) y no puede basarse en consideraciones que excedan de ese ámbito e invadan lo que sólo a la Administración del Estado y los órganos que en ella se insertan corresponde valorar, pues no está en manos de las Comunidades Autónomas disponer de la competencia exclusiva estatal. Por eso, el informe estatal sobre suficiencia de recursos hídricos, en cuanto se basa en valoraciones que se mueven en el ámbito de la competencia exclusiva estatal, es, sin ambages, vinculante.

Desde esta perspectiva, el artículo 15.3 de la Ley de Suelo estatal concuerda con la precitada disposición adicional 2ª, 4ª, de la Ley estatal 13/2003, pues lo que uno y otro precepto vienen a sentar, en definitiva, y en cuanto ahora interesa, es el carácter no ya determinantes sino incluso vinculante del informe estatal, por más que no en todos sus extremos y consideraciones (es decir, de forma omnicompreensiva), sino en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado".

El motivo, pues, decae.

QUINTO.- En el *motivo segundo* (también al amparo del artículo 88.1.d de la LRJCA) se considera producida la infracción de los artículos 44 y 48.1 y 3 de la LRJPA, pues, según se expresa en el motivo, el plazo de 18 meses se extinguió el 20 julio 2014, siendo ese **día** domingo, produciéndose la notificación el **día** 21 siguiente, por lo que, se habría producido la **caducidad** del procedimiento.

Las partes están conformes en el *diez ad quem* (20 de julio de 2014), así como en la fecha de notificación, que interrumpiría la **caducidad** del expediente (21 de julio de 2014), siendo el citado **día** 20, domingo. La sentencia de instancia expone que al producirse la notificación en la expresada fecha "tal acto tuvo lugar dentro del plazo legalmente previsto para resolver y notificar la resolución recurrida, ex artículo 48.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre".

La doctrina de la Sala respecto de este particular ha quedado establecida, entre otras, en la STS de 25 de octubre de 2016 (Sentencia 2283/2016, RC 1512/2015):



" Efectivamente, en la sentencia de 15 de diciembre de 2005 (recurso de casación nº 592/2003), reiterada después en numerosos supuestos, se afirmaba, respecto del artículo 48.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, lo siguiente:

"[...] La reforma legislativa de 1999 tuvo el designio expreso -puesto de relieve en el curso de los debates parlamentarios que condujeron a su aprobación- de unificar, en materia de plazos, el cómputo de los administrativos a los que se refiere el artículo 48.2 de la Ley 30/1992 con los jurisdiccionales regulados por el artículo 46.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en cuanto al **día** inicial o **dies a quo** : en ambas normas se establece que los 'meses' se cuentan o computan desde (o 'a partir de') el **día** siguiente al de la notificación del acto o publicación de la disposición. En ambas normas se omite, paralelamente, la expresión de que el cómputo de dichos meses haya de ser realizado 'de fecha a fecha'.

Esta omisión, sin embargo, no significa que para la determinación del **día** final o **dies ad quem** pueda acogerse la tesis de la actora. Por el contrario, sigue siendo aplicable la doctrina unánime de que el cómputo termina el mismo **día** (hábil) correspondiente del mes siguiente. En nuestro caso, notificada la resolución el 17 de enero y siendo hábil el 17 de febrero, éste era precisamente el último **día** del plazo. La doctrina sigue siendo aplicable, decimos, porque la regla 'de fecha a fecha' subsiste como principio general del cómputo de los plazos que se cuentan por meses, a los efectos de determinar cuál sea el último **día** de dichos plazos.

Sin necesidad de reiterar en extenso el estudio de la doctrina jurisprudencial y las citas que se hacen en las sentencias de 25 de noviembre de 2003 (recurso de casación 5638/2000), 2 de diciembre de 2003 (recurso de casación 5638/2000) y 15 de junio de 2004 (recurso de casación 2125/1999) sobre el cómputo de este tipo de plazos, cuya conclusión coincide con la que acabamos de exponer, sentencias a las que nos remitimos, nos limitaremos a reseñar lo que podría ser su síntesis en estos términos:

A) Cuando se trata de plazos de meses (o años) el cómputo ha de hacerse según el artículo quinto del Código Civil , de fecha a fecha, para lo cual, aun cuando se inicie al **día** siguiente de la notificación o publicación del acto o disposición, el plazo concluye el **día** correlativo a tal notificación o publicación en el mes (o año) de que se trate. El sistema unificado y general de cómputos así establecido resulta el más apropiado para garantizar el principio de seguridad jurídica.

B) El cómputo del **día** final, de fecha a fecha, cuando se trata de un plazo de meses no ha variado y sigue siendo aplicable, según constante jurisprudencia recaída en interpretación del artículo 46.1 de la vigente Ley Jurisdiccional de modo que el plazo de dos meses para recurrir ante esta jurisdicción un determinado acto administrativo si bien se inicia al **día** siguiente, concluye el **día** correlativo al de la notificación en el mes que corresponda [...]."

En definitiva, constituye doctrina jurisprudencial unánime que si los plazos están fijados por meses se computarán de fecha a fecha, quedando circunscritas las excepciones a los supuestos en los que en el mes del vencimiento no exista **día** equivalente al inicial (en cuyo caso es aplicable lo dispuesto por los artículos 5.1 del Código civil y 48.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) o en los que el último **día** del cómputo sea **inhábil** (en cuyo caso se ha de entender prorrogado al primer **día** hábil siguiente, como establece el artículo 48.3 de la mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre)".

Por su parte, en la STS de 22 de septiembre de 2015 (RC 23/2013) hemos añadido:

"Tampoco puede oponerse la circunstancia de que el plazo, de veinte **días**, previsto para la presentación de la documentación de referencia estuviera establecido —de conformidad con lo establecido en el párrafo segundo del mismo artículo 48, apartado 1— en **días** naturales, ya que la decisión del legislador, sin duda es que el último **día** de plazo resulte hábil para la presentación de documentos, pues, una interpretación contraria llevaría a una improcedente reducción del plazo establecido".

Pues bien, desde dicha perspectiva hemos de proceder a rechazar las alegaciones de la recurrente. Es cierto que el artículo 44.2 de la misma LRJPA señala que "[e]n los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa ... produ(c)ie(ndo) los siguientes efectos: ... 2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades ...susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la **caducidad**". Sin embargo, ello no quiere decir que el mandato contenido en el precepto transcrito produzca unos efectos automáticos e inmediatos con independencia de la condición o naturaleza del último **día** de plazo, pues, obvio es que tal sanción de **caducidad** debe modularse o conjugarse con lo establecido en el artículo 48.3 de la misma LRJPA , que tiene un carácter general y de amplio efecto que abarca —también— a los plazos determinantes de la **caducidad** del procedimiento, sin que puede realizarse la distinción que se pretende por la recurrente entre "plazos" y "términos", considerando que nos encontramos, en el supuesto de autos, de un "término" que no sería susceptible de ser prolongado hasta el primer **día** hábil siguiente. Con excepción de la denominación del



Capítulo II del Título IV de la LRJPA ("Términos y plazos"), de la denominación del artículo 47 y de la primera frase de este artículo, a lo largo del siguiente artículo 48 no podemos encontrar la distinción conceptual que la recurrente pretende, ni mucho menos las diferentes consecuencias jurídicas que la recurrente pretende derivar con base en la definición de "término" en el Diccionario de la Real Academia. Es más, es que el término "término" no aparece ni siquiera mencionado en el artículo 48 de la LRJPA, cuando, sin embargo, sí se hace referencia a cuando se entiende producida la expiración de un plazo.

Por otra parte, la notificación extemporánea a otros interesados no afecta a la inexistencia de **caducidad** para la recurrente, pues las **caducidades** declaradas en relación con otros y diversos interesados sólo afectan a los mismos, tratándose de declaraciones singulares y personalizadas que no afectan a la generalidad de los interesados en el expediente.

En todo caso, la recurrente carece de legitimación para formular alegaciones que afectaban a otros interesados, y sin que, por otra parte, exista dudas acerca de que el **dies ad quem**, una vez que, notificado el informe del Consejo de Estado y levantada la suspensión (15 de julio), se reanudase el plazo de 18 meses por el tiempo que quedaba, 5 **días**, que, efectivamente, concluiría el **día** 20 siguiente, domingo.

Este motivo, pues, también decae.

SEXTO.- En el *tercer motivo* (88.1.d de la LRJCA) se entiende producida la infracción artículo 1285 del Código Civil (CC) en relación con la interpretación que la sentencia de instancia realiza de la Condición 10ª de las de la concesión caducada, que fue la única que la resolución impugnada acabó tomando en consideración —por entenderla incumplida— y que se refiere al deber del concesionario de "conservar las obras en buen estado"; entiende la recurrente que la concesión (Condiciones 1ª y 2ª) se refería sólo a la desecación de los terrenos y a su terraplenado, sin que, por tanto le incumba el deber de conservación de las naves construidas, pues tal obligación no afectaba a la recurrente.

La sala de instancia lleva a cabo una valoración de la situación en la que se encuentran los terrenos, que forman parte del dominio público marítimo terrestre, y sobre los que, en su **día** fue otorgada la concesión:

a) La Sala analiza en la sentencia el informe elaborado por el Servicio de Vigilancia de Costas en fecha de 24 de abril de 2008 en relación con la situación de los terrenos de referencia, al que acompaña plano y reportaje fotográfico.

b) De tal informe deduce la Sala de instancia que "la mayor parte de los terrenos se encuentran ocupados por edificaciones y naves en estado ruinoso", así como que en los mismos "existe un asentamiento ilegal, formado por casetas de madera, chabolas, chapa, furgonetas y restos de todo tipo", llegando a la conclusión de que dichos terrenos "no se encuentran en condiciones idóneas, con un aspecto de abandono patente, con acumulación de desperdicios y restos, así como importantes problemas de salubridad y de tipo social, debido al asentamiento ilegal".

c) En la valoración probatoria que efectúa la Sala se señala que "[s]e trata de circunstancias plenamente acreditadas en el expediente administrativo que no son negadas por la parte actora".

d) Igualmente la Sala de instancia señala que "[l]a situación fáctica de los terrenos objeto de concesión revela la carencia de las mínimas condiciones de salubridad y estética exigibles a unos terrenos que forman parte del dominio público marítimo-terrestre sujetos a concesión demanial a particulares", así como que "[t]al situación fáctica supone, además, la constatación de su abandono y el incumplimiento de la finalidad perseguida por la concesión, a saber: el acometimiento de obras de desecación y saneamiento de la marisma existente con el objeto de emplear los terrenos al uso industrial".

Obviamente, no podemos alterar tal valoración probatoria tanto porque ello no nos corresponde en esta instancia casacional (por todas, STS de 27 de septiembre de 2016, RC 2737/2015), como porque la misma no ha sido discutida por la recurrente. Por ello, debemos ratificar la conclusión alcanzada por la sentencia impugnada en el sentido de que "las condiciones de degradación de los terrenos e instalaciones en ellos existentes permiten concluir que el concesionario ha incumplido su obligación de conservar las obras de desecación y saneamiento y, por ende, el dominio público marítimo-terrestre, en buen estado, evitando su degradación".

No podemos aceptar, pues, el planteamiento de la recurrente tratando de disgregar o separar el objeto de la concesión —desecación del terreno marismoso y terraplenado hasta un nivel de cota superior al de las mayores pleamares—, cual si esa fuera su única obligación concesional, con la obligación de la conservación de los terrenos. La situación descrita por la sentencia de instancia —no discutida— cuenta con un componente objetivo descrito, planeado y fotografiado por el Servicio de Vigilancia, que la sentencia de instancia ha asumido, y que —objetivamente— resulta incompatible con la obligación de conservación del dominio público



marítimo terrestre, pues la concesión no sólo obligaba a las labores de desecación y terraplenado del terreno marismeo, sino que, igualmente, implicaba el de su adecuada conservación, no resultando de recibo la realización de las labores de referencia y su posterior abandono. Pero es que, además, y así lo resalta la sentencia impugnada, igualmente puede deducirse un claro elemento subjetivo, cual es la situación, sensación y comprobación de abandono en que se encuentran los terrenos, igualmente incompatible con la explotación y conservación de los mismos que, se insiste, constituyen dominio público marítimo terrestre, como ratificara este Tribunal en STS de 23 de febrero de 2012. En modo alguno la recurrente ha acreditado su intención de adecuación, recuperación o, incluso, utilización de los terrenos, sin que conste actuación alguna —jurídica, o no—, salvo la mera denuncia, dirigida a tal fin.

El incumplimiento de la Condición 10ª es patente, como constató la sentencia de instancia y por ello el motivo debe de rechazarse.

SÉPTIMO.- Por último, en el *cuarto motivo* (88.1.d de la LRJCA) la entidad recurrente considera producida la infracción de la jurisprudencia que exige la concurrencia de culpabilidad para que puede entenderse cometida la infracción o incumplimiento de sus obligaciones por parte del administrado.

Debe entenderse por culpabilidad —a la que se refiere la recurrente— el juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor (por acción u omisión) de un hecho típico y antijurídico; ello implica y requiere que el autor sea causa de la acción u omisión que supone la conducta ilícita —a título de autor, cómplice o encubridor—; que sea imputable, sin que concurren circunstancias que alteren su capacidad de obrar; y que sea culpable, esto es que haya actuado con conciencia y voluntariedad, bien a título intencional bien a título culposo. La LRJPA no contempla expresamente este requisito para la comisión de las infracciones administrativas, aunque en dos puntos concretos parece no tomar en consideración los aspectos subjetivos de la conducta realizada como constitutiva de infracción. De una parte cuando en el artículo 130.1 "*in fine*" se refiere a que las personas responsables de las infracciones lo han podido ser "*a título de mera inobservancia*", parece deducirse la posibilidad de la inexigencia del requisito subjetivo de la culpabilidad, o lo que es lo mismo, la posibilidad de responsabilidad sin culpa. Por otra parte, en el artículo 131.3.a), cuando se ocupa de los criterios de graduación de las sanciones, hace referencia, como uno de ellos, a la "*intencionalidad*", desdeñando, quizá, a la culpabilidad como elemento determinante de la infracción.

Sin embargo, como estamos implícitamente exponiendo, la exigencia de la culpabilidad, hoy, no ofrece ninguna duda, pero, sin duda, en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador. Se trata, pues, de un requisito esencial para la existencia de una infracción administrativa, habiéndolo reconocido así una reiterada jurisprudencia tanto del Tribunal Supremo como del Constitucional, que ha consolidado, sin discusión, su exigencia. Pero no es esa la situación en la que nos encontramos, en modo alguno sancionadora, y que sólo implica una declaración de **caducidad** de una concesión. En consecuencia, la apreciación de la culpabilidad en la conducta del sujeto infractor es una exigencia que surge directamente de los principios constitucionales de la seguridad jurídica y de legalidad, pero en cuanto al ejercicio de potestades sancionadoras de cualquier naturaleza, y no ante el supuesto en el que nos encontramos. El principio de culpabilidad constituye un elemento básico a la hora de calificar la conducta de una persona como sancionables, es decir, es un elemento esencial en todo ilícito administrativo, y es un principio que opera a la hora de analizar la conducta determinante de la infracción, que, se insiste, no es el supuesto en que nos encontramos.

A mayor abundamiento, nos encontramos ante una situación nueva no planteada en la instancia y que, en consecuencia, no resulta posible tomarla en consideración en esta sede casacional. Así lo ha señalado esta Sala Tercera del Tribunal Supremo en la sentencia de 24 de marzo de 2009 (casación 3419/2005) al indicar: "...el recurso de casación, por su carácter extraordinario, tiene por objeto la revisión de la aplicación de la ley efectuada en la instancia y no pueden suscitarse cuestiones que no se plantearon ante el Tribunal a quo y por lo tanto no se produjo pronunciamiento alguno del mismo susceptible de revisión en casación.

Así lo entiende la jurisprudencia de esta Sala, que se recoge de manera precisa en la sentencia de 24 de junio de 2003, que a su vez se remite a la de 24 de febrero de 2003, y que "niega la posibilidad de que en sede de un recurso de casación se introduzcan cuestiones nuevas, no planteadas en la instancia (por todas, sentencias de 16 de enero de 1995, 26 de enero y 12 de mayo de 1999 y 30 de enero de 2001). Tal jurisprudencia se expone con detalle en la sentencia de 5 de julio de 1996, dictada en el recurso de casación número 4689/1993, en la que se lee que queda vedado un motivo casacional que, al amparo del artículo 95.1.4º de la anterior Ley de la Jurisdicción, suponga el planteamiento por el recurrente de cuestión nueva que no haya sido suscitada en la instancia y que, por consiguiente, no haya sido objeto de controversia ni de decisión en la sentencia recurrida; ello por dos razones: por una parte, porque el recurso de casación tiene como finalidad propia valorar si se infringieron por el Tribunal «a quo» normas o jurisprudencia aplicable (además de si se quebrantaron las formas esenciales del juicio por haberse vulnerado las normas reguladoras de la sentencia o las que rigen los actos o garantías procesales siempre que en este último caso se haya producido indefensión), y



resulta imposible, ni siquiera como hipótesis, que pueda producirse aquella infracción en relación con una cuestión que ni siquiera fue considerada y sobre la que, por tanto, no hubo pronunciamiento en la sentencia —omisión que, en su caso, de entenderse improcedente, tendría su adecuado cauce revisor en el motivo de la incongruencia omisiva—; y, por otra, porque tan singular «*mutatio libelli*» afectaría al mismo derecho de defensa del recurrido (artículo 24.1 CE), en el supuesto de que, sin las posibilidades de la alegación y de la prueba que corresponden a la instancia, se entendiera admisible el examen y decisión de una cuestión sobrevenida a través del recurso de casación con las limitaciones que comporta su régimen respecto a dichos medios de defensa".

Hemos de atenernos, pues, a la doctrina establecida por esta Sala en su STS de 9 de mayo de 2001, según la cual:

" ... Al respecto, esta Sala ha de destacar que, en el recurso de casación, dado su carácter extraordinario o especial y su función orientada a corregir las infracciones del ordenamiento jurídico en que hubiera podido incurrir la sentencia impugnada, defendiendo la norma y su correcta interpretación y asegurando la unificación de criterios interpretativos y aplicativos de ese Ordenamiento —función prevalente, incluso, sobre la de satisfacción del derecho de los litigantes—, es distinto el ámbito de la pretensión impugnatoria que se hace valer en la instancia, ya que en ésta sólo tiene que guardar relación "con la actuación de las Administraciones públicas sujeta a Derecho Administrativo, con las disposiciones de rango inferior a la ley y con los Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación" —cláusula general recogida en el art. 1º.1 de la Ley Jurisdiccional vigente, equivalente a la del mismo precepto de la anterior—, e incluso del que se hace valer en un recurso ordinario, como el de apelación, en que lo que está vedado es la introducción de nuevas pretensiones no actuadas por las partes en la primera instancia. En el recurso de casación, además, es necesario: en primer lugar, que los preceptos o jurisprudencia que se citen como infringidos, tanto en los motivos formales como los de fondo, guarden relación con la cuestión o cuestiones debatidas en la instancia [no otra cosa quiere significar que el recurso sea inadmisibile, con arreglo al art. 100.2.b) de la Ley Jurisdiccional aquí aplicable, hoy 93.1.b) de la vigente, "cuando no se citan las normas o la jurisprudencia que se reputan infringidas" y cuando las citas hechas "no guardan relación alguna con las cuestiones debatidas"]; y, en segundo término, que no se introduzcan a través de los motivos casacionales, del 4º del art. 95.1 fundamentalmente —hoy 88.1.d) de la Ley en vigor—, cuestiones jurídicas que no hayan sido planteadas ni debatidas en la instancia, esto es, "cuestiones nuevas", entendiendo por tales aquellas en que se postule una nueva calificación jurídica o la aplicación de un precepto o de una doctrina jurisprudencial, hasta el momento no invocada, que comporte unas consecuencias jurídicas que en la instancia no se hayan planteado ni debatido. Este último requisito es fundamental para no confundir la "cuestión nueva" en casación con la simple aportación de nuevos argumentos o, incluso, la cita de nuevos preceptos o nuevas sentencias que sirvan para sustentar la misma calificación o consecuencia jurídica, esto es, que no supongan la alteración del punto de vista jurídico. Téngase presente que, siendo la pretensión principal que se hace valer en un proceso contencioso-administrativo una pretensión de anulación, la "*causa petendi*" está integrada no sólo por los hechos individualizadores de esa pretensión, sino también por el título jurídico en virtud del cual se solicita la anulación. Por consiguiente, si la cita de un distinto precepto como infringido comporta un cambio del título o motivo de nulidad esgrimido en la instancia, que no ha sido debatido en ella ni podido ser considerado en la sentencia que le hubiera puesto fin, se estaría ante una "cuestión nueva" insusceptible de articulación en un recurso de casación, situación distinta a la de cambios que signifiquen una ampliación, matización o complemento del punto de vista jurídico mantenido en la instancia.

La Sentencia de esta Sala de 5 de julio de 1996 (recurso de casación 4689/1993), con cita de las de 16 y 18 de enero y 11 y 15 de marzo de 1995, constituye un buen resumen de doctrina jurisprudencial acerca del tema cuando afirma que "la pretensión revocatoria casacional no puede fundamentarse al amparo del art. 95.1.4º LJCA —hoy 88.1.d) de la vigente— en un motivo que suponga ... el planteamiento por el recurrente de cuestión nueva que no haya sido suscitada en la instancia y que, por consiguiente, no haya sido objeto de controversia ni de decisión en la sentencia recurrida, y ello por dos razones; por una parte, porque el recurso de casación tiene por finalidad propia valorar si se infringieron por el Tribunal `a quo? normas o jurisprudencia aplicable (además de si se quebrantaron las formas esenciales del juicio por haberse vulnerado las normas reguladoras de la sentencia o las que rigen los actos o garantías procesales, siempre que, en este último caso, se haya producido indefensión) y resulta imposible que pueda producirse aquella infracción en relación con una cuestión que ni siquiera fue considerada y sobre la que, por tanto, no hubo pronunciamiento en la sentencia —omisión que, en su caso, de entenderse improcedente, tendría su adecuado cauce revisor en el de la incongruencia omisiva—, y, por otra, porque tan singular `mutatio libelli? afectaría al mismo derecho de defensa del recurrido (art. 24.1 CE), en el supuesto de que, sin las posibilidades de la alegación y de la prueba que corresponden a la instancia, se entendiera admisible el examen y decisión de una cuestión sobrevenida a través del recurso de casación con las limitaciones que comporta su régimen respecto de dichos medios de defensa".



OCTAVO.- Al declararse no haber lugar al recurso de casación procede condenar a la parte recurrente en las costas del mismo (artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional).

No obstante, esta condena, de conformidad con lo establecido en el citado artículo 139, apartado 3, sólo alcanzará, por todos los conceptos acreditados por la parte recurrida, a la cantidad máxima de 3.000 euros --- más el correspondiente Impuesto sobre el Valor Añadido---, a la vista de la índole de asunto y las actuaciones procesales desarrolladas y concretadas en el escrito de oposición.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido **1º.** No haber lugar al Recurso de Casación 1553/2016 interpuesto por la entidad Banco Pastor, S. A. U., contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en fecha 19 de enero de 2016, en el Recurso contencioso-administrativo 283/2014 , promovido por la misma entidad contra la Resolución de fecha 17 de julio de 2014, dictada por el Director General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, por delegación del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por la que se acuerda declarar la **caducidad** de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 17 de enero de 1933 a D. Jose Carlos . **2º.** Imponer las costas del recurso en los términos expresados en el Fundamento Jurídico Séptimo de la sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

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 como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.