REVISTA CATALANA DE DRET AMBIENTAL Vol. VII Núm. 1 (2016): 1 – 15
-Crònica-

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN ANDALUCÍA

LORENZO MELLADO RUIZ

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad de Almería

Sumario: 1. Inscripción de aprovechamientos hídricos en catálogos o en registros. 2. Naturaleza jurídica de las "multas coercitivas". 3. ¿Ocupar con una autocaravana parte del dominio público marítimo-terrestre es acampar o estacionar? 4. Adquisición de licencias contrarias a la ordenación urbanística y silencio positivo ante la falta de evacuación de informes ambientales. 5. ¿Hasta dónde llegan las obligaciones de un ayuntamiento en fase de ejecución de sentencias en materia de contaminación acústica urbana? 6. Plazo de caducidad de las obligaciones de restauración en materia urbanística e inaplicabilidad de las situaciones "fuera de ordenación" a las edificaciones nulas ab initio. 7. Incompatibilidad entre la revisión de un PGOU y un expediente de deslinde del dominio público marítimo-terrestre declarado nulo: el principio de inmanencia natural de los bienes demaniales. 8. La responsabilidad ambiental no es "disponible" ni "transigible". 9. ¿Qué orden jurisdiccional es el competente para el conocimiento de una cuestión litigiosa sobre la titularidad de un bien de la que depende la nulidad o no de una actuación administrativa (un deslinde parcial de montes)? 10. Caducidad y prescripción de los procedimientos sancionadores en materia de dominio público marítimo-terrestre. 11. ¿Qué se entiende por instalaciones complementarias de actividades de ocupación del dominio público marítimo-terrestre?

Por necesidades de ajuste temporal, sincronización y continuidad con la crónica anterior y accesibilidad a la propia jurisprudencia*, la presente crónica abarca el período comprendido entre septiembre de 2015 y febrero de 2016.

1. Inscripción de aprovechamientos hídricos en catálogos o en registros

En dos sentencias del TSJA (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, Sede de Sevilla), recursos 164/2014 y 908/2015, se solventa la cuestión de los requisitos necesarios para la inscripción de determinados aprovechamientos de aguas en el Catálogo de Aguas Privadas.

Por parte de la Administración competente se sostenía que la inscripción era inviable al situarse el aprovechamiento en la zona de policía de un cauce público y no constar la autorización administrativa de alumbramiento correspondiente, tal y como se prevé en el Reglamento de Policía de Aguas y sus cauces de 1958.

Por parte de la demandante se entendía que la misión de la Administración, tal y como establece la DT 4.ª de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, es solo comprobar las características y el aforo del aprovechamiento, pero no exigir adicionalmente un título administrativo habilitante al tratarse de un requisito previsto únicamente por la legislación anterior a dicha Ley (y, de hecho, derogada por esta).

Recuerda el TSJA, en primer lugar, la diferencia entre la inscripción para el Registro de Aguas o para el Catálogo de Aguas, fundamentalmente el hecho de que los aprovechamientos incluidos solo en el Catálogo no podrán gozar de la protección administrativa derivada de la inscripción en el propio Registro de Aguas. Realmente, lo que la Administración hace constar en el Catálogo no son (auténticos) derechos

(subjetivos de aprovechamiento), sino situaciones de hecho, y de ahí la diferente protección jurídica derivada. Pues bien, mientras que para inscribir los aprovechamientos en el Registro es necesario acreditar el derecho al aprovechamiento y la no afectación a otros aprovechamientos, para incluir el aprovechamiento en el Catálogo basta justificar mínimamente su existencia y titularidad de hecho, así como sus características y aforo (no bastaría, pues, como se plantea en el caso, la mera declaración de las características y del aforo).

Entiende finalmente el TSJA en ambas sentencias que lo cuestionado, sin embargo, no son los requisitos exigidos para la inscripción del aprovechamiento en el Catálogo de Aguas, sino solo la existencia o no de autorización para su ubicación en la zona de policía, no siendo esta precisa, por determinación legal, para la inscripción, sino, como se ha reseñado, la acreditación de la realidad fáctica de dicho aprovechamiento, por lo que, en consecuencia, se revoca la sentencia de instancia y se accede a la inscripción solicitada en el Catálogo de Aguas en las condiciones y características resultantes del expediente administrativo.

2. Naturaleza jurídica de las "multas coercitivas"

Aclara la Sentencia del TSJA (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, Sede de Sevilla) de 16 de octubre de 2015, rec. 450/2104, la naturaleza jurídica de las multas coercitivas —orientadas a la ejecución de actos de restauración o reposición "ambiental" de la realidad violada— frente a las sanciones administrativas stricto sensu.

Recuerda su FJ 2.º, a efectos puramente teóricos o explicativos, y frente a las alegaciones de vulneración del principio de responsabilidad personal de las infracciones administrativas, que en el caso de las multas coercitivas este principio no es aplicable —ni en general los propiamente caracterizadores del régimen estricto sancionador administrativo— puesto que, si bien dicho principio de personalidad de las penas (y sanciones) obliga a la sanción individual a la comunidad de bienes (inicialmente infractora), en el caso planteado se trataba de una obligación de inutilización del pozo —fuente de la infracción administrativa—. Así pues, al carecerse de la cualidad y naturaleza de sanción, se trataba, por el contrario, de una obligación *propter rem* vinculada a la propiedad de una cosa, lo que determinaba en este caso la persona del deudor, y, por lo tanto, al ser transmisible, quien ostenta la titularidad actual de la finca

donde se halla el pozo es el obligado en este punto por la ejecución forzosa. Las multas coercitivas no se vinculan, pues, a la persona o personas infractoras, sino al objeto o bien susceptible de la medida de "promoción en negativo" de la ejecución forzosa del acto. No son sanciones, sino obligaciones "reales" vinculadas, en este caso, al lugar o espacio objeto de la medida de reparación, restauración o reposición de las cosas a su estado anterior a la infracción (en este caso, la inutilización de un pozo).

3. ¿Ocupar con una autocaravana parte del dominio público marítimo-terrestre es acampar o estacionar?

Resuelve la Sentencia del TSJA (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, Sede de Sevilla) de 29 de octubre de 2015, rec. 316/2013, una cuestión sencilla, si bien llamativa y con resultado además paradójico.

Se recurre una multa por acampar con una autocaravana en una playa, alegando que realmente no se estaba "acampado", sino "estacionado", porque no se tenía ninguna instalación, utensilio u objeto fuera de esta y que diese a entender dicha actividad de acampada.

La Sentencia confirma que el espacio ocupado no era un aparcamiento construido al efecto, sino una parte del propio dominio público marítimo-terrestre, aunque no hubiese ninguna señal que prohibiese la parada o el estacionamiento, de forma que se asume implícitamente el carácter "innato" o "natural" de los bienes demaniales, caracterizados como tales con independencia de las manifestaciones o actuaciones jurídico-públicas relativas a estos.

Hasta aquí lo normal sería la confirmación de la sanción administrativa. Porque, además, el artículo 23.5 de la Ley de Costas prohíbe tanto el estacionamiento como la circulación no autorizada de vehículos y los campamentos y acampadas.

Pero, y aquí surge lo paradójico —por calificarlo levemente, en atención al propio desplazamiento del injusto material por la mera calificación formal de la infracción cometida—, la tipicidad por la que se había impuesto la sanción era la de acampada, no la de estacionamiento (siendo así que, en el fondo, la Ley sanciona ambas conductas). Y como el Reglamento de Costas señala que la acampada es "la instalación de tiendas de campaña, vehículos o remolques habitables", algo más, pues, que el simple "estacionamiento" del vehículo, con un cierto carácter de permanencia o de

habitabilidad que debería evidenciarse fuera de la propia autocaravana, dada la falta de constancia de dichas exigencias en el supuesto enjuiciado (inexistencia de instalación u objetos fuera del vehículo, actividad desarrollada en el exterior o duración no prolongada de la estancia), el TSJA entiende que la tipificación de la sentencia de instancia es incorrecta y, por ello, anula la sanción establecida.

Es evidente que el principio de adecuada tipicidad, como presupuesto de la materialización oportuna y correlativa de los derechos de defensa del presunto infractor y de la actividad probatoria desarrollada, resulta esencial en materia de derecho sancionador administrativo, pero también debería ponderarse que, en determinados casos y sin perjuicio de modular adecuadamente la sanción final, los principios de proporcionalidad y defensa efectiva del interés público podrían atenuar, quizás, el rigor de una aplicación estricta como la del caso presentado.

4. Adquisición de licencias contrarias a la ordenación urbanística y silencio positivo ante la falta de evacuación de informes ambientales

Según la Sentencia del TSJA (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, Sede de Granada) de 16 de noviembre de 2015, rec. 1213/2012, el artículo 16.4 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, dispone un supuesto de silencio positivo en relación con los informes o autorizaciones que la autoridad medioambiental andaluza ha de evacuar u otorgar en el caso de la solicitud de autorizaciones a la Administración autonómica que tuvieran por objeto actividades sujetas a autorización o licencia en materia urbanística. En virtud de ello, el TSJA admite el recurso de apelación presentado y revoca la sentencia de instancia, aunque técnicamente no quepa hablar aquí de silencio administrativo al no tratarse de un supuesto de inactividad formal (decisional) de la Administración, sino de falta u omisión de realización de un trámite preceptivo de la instrucción del procedimiento (aunque el precepto hable de "autorizaciones"). Ahora bien, como señala dicho artículo 16.4, transcurridos dos meses a partir de la fecha en que la solicitud hubiera tenido entrada en la Agencia de Medio Ambiente sin que se notifique informe alguno a la Administración urbanística competente, esta podrá otorgar la preceptiva licencia o autorización en su caso, pero "siempre que la actividad autorizada por silencio administrativo se ajuste al resto del ordenamiento jurídico", de acuerdo con lo previsto

con carácter general en este punto en el artículo 242.6 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (y actualmente, y de forma más genérica, en el artículo 11.3 del nuevo Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana). Y, una vez constatado el paso de los dos meses anteriormente mencionados para la aportación del informe, entiende entonces el TSJA que, efectivamente, la actividad litigiosa (ampliación de una nave de aperos) no era absolutamente incompatible con la ordenación urbanística del Parque Natural de Sierra Nevada, por lo que, al cumplirse ambos requisitos legales, la autorización debe entenderse concedida por silencio administrativo y se anula la sentencia inferior por falta de tipicidad de las conductas referidas.

5. ¿Hasta dónde llegan las obligaciones de un ayuntamiento en fase de ejecución de sentencias en materia de contaminación acústica urbana?

Se plantea en la Sentencia del TSJA (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, Sede de Granada) de 23 de noviembre de 2015, rec. 603/2015, una cuestión recurrente y conflictiva en materia de "ejecución" y "materialización" de los mandatos judiciales firmes para la protección efectiva del medio ambiente. ¿Cumple un ayuntamiento con la verificación del ajustamiento a la legalidad de la actividad sancionada, es decir, controlando (formalmente) el cumplimiento de los requisitos legales exigibles y aplicables, o se impone una actitud proactiva de efectiva evitación y prevención de los daños ambientales ya sancionados? Frente a la inactividad administrativa, ¿hasta dónde llega el deber de "actividad administrativa"? ¿Debe el ayuntamiento limitarse a realizar tareas de vigilancia e inspección o ha de intentar que, material y positivamente, el local se adapte y respete, durante todo el funcionamiento de la actividad, la normativa legal aplicable?

Sintetiza claramente el TSJA la jurisprudencia precedente, partiendo, ante todo, del reconocimiento indiscutible de que el derecho a la ejecución de las sentencias y demás resoluciones judiciales firmes constituye una manifestación evidente del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, pues, en caso contrario, las sentencias se convertirían en meras declaraciones de intenciones. Y no solo se tiene derecho a la "ejecución efectiva", sino a la realizada "en los propios términos" de la sentencia o

pronunciamiento judicial, es decir, con sujeción al principio de "inmodificabilidad" de lo juzgado como auténtico derecho subjetivo del justiciable y como límite, a la vez y paralelamente, de la capacidad de los jueces y tribunales de modificación o alteración de las sentencias, al margen de los supuestos previstos taxativamente en la ley. Como ha sostenido el TC en reiteradas ocasiones, "el derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes, al constituir un presupuesto lógico del derecho a la ejecución de las mismas, se integra en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva".

Consecuencia de todo ello es la doctrina derivada del carácter "claramente restrictivo" de los motivos habilitadores de la posible inejecución de sentencias por causas de imposibilidad. Porque, en realidad, el derecho a la ejecución de sentencia no es solo un derecho del particular interesado o afectado por la ejecución, sino la manifestación de un palpable interés público por cuanto se trata de un auténtico fundamento del Estado de derecho que demanda que se cumplan las sentencias de los tribunales en sus propios términos, por lo que la jurisdicción debe adoptar todas las medidas pertinentes para el cumplimiento total y efectivo del fallo.

Pues bien, en el caso planteado se había archivado el expediente de ejecución porque, según el informe emitido por el alcalde-presidente del ente local condenado en instancia, se constataba que se habían realizado visitas de inspección de forma periódica, sin constancia de informes o denuncias relativos a la producción de ruidos y vibraciones al exterior causantes de contaminación acústica.

Ahora bien, en primer lugar recuerda el TSJA que la licencia municipal de apertura del local no es, como se sabe, una mera autorización inicial y formal de compatibilización con la normativa exigible, sino un auténtico título material de habilitación y relación continua y operativa durante todo su funcionamiento o actividad. Es una licencia que no se limita, pues, al mero control y autorización de las instalaciones en cada caso necesario, sino que se proyecta hacia el futuro para condicionar de modo continuado el funcionamiento de la actividad que se autoriza. El ayuntamiento no solo está obligado a la comprobación inicial del cumplimiento efectivo de las condiciones fijadas en la propia licencia, sino a la verificación sostenida y posterior del funcionamiento adecuado de las instalaciones o actividades en las condiciones precisas de tranquilidad, seguridad y salubridad, resultando incluso posible, como se ha sostenido, "en aras de la protección del interés público implicado, la exigencia de condicionamientos no exigidos o

previstos expresamente en la licencia de apertura". Y todo ello en el marco de una normativa de ordenación compleja y plural, con obligaciones de control y seguimiento especiales impuestas por la normativa sectorial aplicable.

Pues bien, el fallo de la sentencia de instancia, que el juez a quo considera ejecutado, obligaba al ayuntamiento condenado a cumplir y hacer cumplir en el local contaminante acústico "la normativa legal vigente", entendiendo, por el contrario, el TSJA que "el informe del Alcalde-Presidente de la Corporación es insusceptible de merecer la reputación de acto administrativo de plena ejecución del fallo de la sentencia de instancia", puesto que no se trata solo de realizar meras labores formales de control e inspección periódica, también obligatorias, sino de exigir activamente la adopción de todas las medidas técnicas necesarias para el aislamiento efectivo del local para evitar la emisión de ruidos que mermen el derecho al descanso de los apelantes. En otras palabras, concluye el TSJA, "no solamente hay que controlar y vigilar la emisión de ruidos, sino que también hay que exigir las condiciones técnicas y correctoras en el local para que, potencialmente, la contaminación acústica no pueda producirse" (por ejemplo, mediante la exigencia, que no consta, de la elaboración por el responsable de un estudio acústico específico y preceptivo, tal y como exige el artículo 34 del Real Decreto 326/2003, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía).

La Sentencia es interesante porque ratifica el carácter proactivo, directo y material de las obligaciones municipales en la prevención de la contaminación acústica, sobre todo en el caso de la existencia de sentencias condenatorias firmes, que no solo imponen una mera actividad formalista de control burocrático (control de la existencia de denuncias o verificación del cumplimiento mínimo de los requisitos o condiciones impuestos), sino una acción positiva, continuada y efectiva de control material y aseguramiento de la evitación de las molestias y los ruidos a través de la exigencia del cumplimiento efectivo del fallo por parte del denunciado.

6. Plazo de caducidad de las obligaciones de restauración en materia urbanística e inaplicabilidad de las situaciones de "fuera de ordenación" a las edificaciones nulas ab initio

Trata la Sentencia del TSJA (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, Sede

de Granada) de 9 de diciembre de 2015, rec. 288/2014, de la oposición a la demolición de una vivienda unifamiliar aislada, una nave almacén adosada a la vivienda y un cobertizo ejecutadas en suelo no urbanizable de protección agrícola general por el posible transcurso del plazo de cuatro años para el ejercicio de la acción de restauración por parte de la Administración competente previsto en la normativa urbanística aplicable. Lógicamente, el plazo de caducidad debería empezar a contarse desde la finalización de las obras ilegales, pero ¿y si se alega que estas no están finalizadas? ¿No empieza a correr dicho plazo?

Atribuir a la Administración la carga de la prueba de tal hecho convertiría en el fondo la ilegalidad en un beneficio para el infractor, beneficiándose de su situación irregular. Por ello, el TSJA recuerda en esta sentencia que la carga de la prueba corresponde al apelante en relación con los hechos que dan lugar a la caducidad de la acción de restauración, pues, si bien el plazo de cuatro años (art. 185.1 LOUA) empieza a contarse desde la finalización de las obras, es el administrado el que voluntariamente se ha colocado en una situación de "clandestinidad" en la realización de unas obras (y de indeterminación y dificultad subsiguientes en la verificación o no de su culminación o ejecución íntegra), y quien, por lo tanto, ha creado la dificultad para el propio conocimiento del *dies a quo* del cómputo de dicho plazo y el respeto del propio principio de buena fe, sin que además —esto quizás pueda ser más discutible— pueda hablarse en este supuesto de vulneración de la presunción de inocencia aplicable en el ámbito del derecho sancionador administrativo al no tratarse la actividad enjuiciada de una medida sancionadora sino de "restauración de la legalidad urbanística alterada".

Por otro lado, tampoco el mantenimiento de las construcciones de su propiedad puede ampararse en la disposición adicional primera de la LOUA, referida, como se sabe, a las edificaciones en situación legal de fuera de ordenación, puesto que esta situación, por lo demás excepcional, está prevista con carácter exclusivo para los supuestos en los que la disconformidad de la edificación con el planeamiento, es decir, su ilegalidad material, tiene carácter "sobrevenido", por lo que tal declaración solo puede tener por objeto construcciones, edificaciones o usos que sí eran legales en el momento de su ejecución y que posteriormente devienen ilegales, pero no las edificaciones y actividades contrarias al planeamiento desde un principio, como sucede en el supuesto planteado en este caso.

Finalmente, y como último argumento del recurso, se alegaba por los recurrentes la

infracción de los artículos 47 y 103.1 de la Constitución y la infracción de la doctrina de los actos propios como consecuencia de que la Administración municipal, a pesar de las irregularidades puestas de manifiesto, había consentido fácticamente la actuación ilegal cuestionada durante cuarenta años, en los que los vecinos habían realizado, de hecho, numerosas obras de urbanización como asfaltado y alumbrado de calles, alcantarillado, instalación de pozos para agua corriente, etc., pretendiéndose ahora demoler las construcciones, lo que perjudicaría a los particulares y, además, estaría basado en un interés general que ya no existe, pues la propia corporación municipal apelada ha reconocido en múltiples ocasiones la imposibilidad de regenerar la zona para recuperar sus valores agrícolas. Pues bien, el TSJA confirma que las normas urbanísticas son *imperativas*, es decir, de necesaria aplicación, sin que la actuación tardía de la Administración, por muy reprobable que sea —se añade expresamente—, pueda convalidar una situación ilegal como la suscitada en el conflicto comentado. Menos aún cuando, dada la naturaleza del suelo en que la actuación ilegal se ha producido, la normativa urbanística consagra la imprescriptibilidad de la acción restauradora de la legalidad urbanística, que precisamente tiene por objeto evitar las consecuencias (negativas para el interés general) que los actores pretenden extraer de la desidia o inactividad administrativas, "sin que pueda entenderse que ha desaparecido el interés en proteger con dicha acción restauradora, interés que no es un particular de la Administración, sino el general de preservación del medio ambiente".

7. Incompatibilidad entre la revisión de un PGOU y un expediente de deslinde del dominio público marítimo-terrestre declarado nulo: el principio de inmanencia natural de los bienes demaniales

La Sentencia del TSJA (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, Sede de Granada) de 9 de diciembre de 2015, rec. 1673/2009, resuelve, entre otros aspectos relacionados, la cuestión de la aparente vinculación entre la potestad administrativa de clasificación de los suelos, en concreto, de los determinados como "suelo no urbanizable de especial protección", y la necesidad de la verificación del deslinde respecto de estos.

Como explica el TSJA, una sentencia previa había anulado el expediente de deslinde del dominio público marítimo-terrestre, pero lo había hecho por apreciar caducidad de este, con lo cual siempre quedaba la posibilidad de incoar por parte de la Administración un

nuevo procedimiento con el mismo objeto ante la imprescriptibilidad de los bienes demaniales. Pero como no se había pedido ni concedido la suspensión de la ejecutividad de la orden ministerial de aprobación del deslinde, esta se encontraba en vigor y desplegando plenos efectos (por los principios de presunción de validez y ejecutividad de los actos administrativos) en el momento de aprobarse definitivamente la normativa urbanística que se impugna. Se reconoce que, efectivamente, con posterioridad a la aprobación de la revisión del PGOU, la orden ministerial de aprobación del deslinde fue anulada por sentencia de la Audiencia Nacional; sin embargo, el TSJA considera que este hecho no es argumento suficiente para la anulación de un acto anterior a dicha sentencia, "ya que el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa impone examinar la legalidad del acto impugnado teniendo en cuenta las circunstancias existentes en el momento de su dictado, pero no las que se produzcan con posterioridad. Y, como hemos dicho, en el momento de dictarse el acto impugnado, el deslinde del dominio público era plenamente eficaz, lo que obliga a considerar ajustado a Derecho el acto impugnado" (FJ 5.º).

Pero es que además, y como se sabe, los expedientes de deslinde no tienen carácter constitutivo sino meramente declarativo, no determinando por sí mismos el carácter demanial de los bienes afectados, que, por el contrario, gozarán de naturaleza demanial si concurren los requisitos legales para ello en todo caso, lo que habilita a la Administración para otorgar al terreno la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección, a pesar de que se anule, como en el caso planteado, la declaración formal de deslinde. Los bienes demaniales lo son, pues, por naturaleza, debiendo precisamente la legislación y planificación urbanísticas tender a su protección y preservación efectiva mediante, entre otros instrumentos, la técnica de la clasificación del suelo, con lo que carece de sentido subordinar las decisiones urbanísticas de clasificación y protección a la validez o no del deslinde (formal) efectuado, teniendo en cuenta, sobre todo, la inmanencia de tal carácter demanial y la imprescriptibilidad para su declaración.

8. La responsabilidad ambiental no es "disponible" ni "transigible"

Se enfrenta la Sentencia del TSJA (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, Sede de Granada) de 14 de diciembre de 2015, rec. 540/2010, a un recurso frente a una sanción impuesta por las irregularidades cometidas en el funcionamiento de una planta

de tratamiento de residuos inertes sin el preceptivo examen sobre las materias de protección medioambiental, en un determinado vertedero clausurado. La sanción era de multa y de legalización de la actividad o, en su defecto, de restitución de la zona a su estado original.

Se aduce así, en primer lugar, la ausencia de responsabilidad y culpabilidad, puesto que las acciones se habían realizado en el marco de un convenio suscrito entre la empresa y el Ayuntamiento que expresamente eximía de responsabilidad en este tipo de procedimientos a la primera, actuándose, por ello, con la creencia de contar con las autorizaciones y los permisos preceptivos.

Frente a ello, señala el TSJA, se explicita que la responsabilidad frente a la Administración es siempre "personal", de quien realiza la conducta típica, en cumplimiento del principio de personalidad de las sanciones, por lo que los pactos o acuerdos tendentes a eximir de responsabilidad al verdadero infractor carecen de relevancia o trascendencia para con la Administración competente (incluso aunque hubiera participado en ellos o sea parte conveniada otra Administración o poder público) puesto que, como se sabe, "el derecho sancionador es indisponible" (FJ 3.º). Por ello, la Sala considera que se encuentra suficientemente probada la culpabilidad y, en concreto, la existencia de un nexo entre los elementos objetivo y subjetivo del injusto, del que se deduce la intencionalidad del imputado. Rechazados también —como es la regla general— los defectos formales y procedimentales aducidos, sobre la base de la no existencia de indefensión real y efectiva, se confirma por el TSJA la sanción impuesta en la decisión de instancia.

9. ¿Qué orden jurisdiccional es el competente para el conocimiento de una cuestión litigiosa sobre la titularidad de un bien de la que depende la nulidad o no de una actuación administrativa (un deslinde parcial de montes)?

La Sentencia del TSJA (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, Sede de Granada) de 21 de diciembre de 2015, rec. 1095/2010, realiza una serie de consideraciones interesantes desde la perspectiva de la distribución de asuntos entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción civil en relación con la impugnación de una orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía por la que se aprobaba un deslinde parcial de monte público.

El TSJA recuerda que el reparto, por razón de la materia, entre el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y el resto de órdenes jurisdiccionales no viene determinado simplemente porque en una relación jurídica concreta esté presente una Administración; lo determinante es que la Administración actúe "en su condición de poder público", esto es, que la actuación administrativa lo sea en el ejercicio de las facultades exorbitantes que ostenta frente a los particulares, de las potestades públicas y las correspondientes competencias que el derecho le atribuye para la defensa y salvaguardia del interés público o general que, en cuanto Administración, tiene encomendado, o en el ejercicio de dichas competencias cuando se trate de la gestión de los servicios públicos. E incluso existen ocasiones en que la Administración actúa como "autoridad", en el propio ejercicio de potestades públicas, pero para la garantía o definición de relaciones de derecho privado, lo que conduce igualmente, por la prevalencia del carácter objetivo de la materia, a la atribución de su conocimiento al orden jurisdiccional civil, aun dentro de la indefinición y ambigüedad de la propia conceptualización, todavía funcional, de lo que deba entenderse por "cuestiones civiles" (que legitimen dicha atracción procesal).

No obstante, sí parece que existe coincidencia en sede jurisprudencial, sobre todo en el caso de la dilucidación de conflictos derivados de leyes especiales o sectoriales, en la consideración de los conflictos que afectan al "derecho de propiedad", como institución nuclear del derecho patrimonial privado, como auténticas cuestiones de naturaleza civil, sea cual sea, público o privado, el o los sujetos intervinientes.

En consecuencia, y en estos casos, cuando está en juego la nulidad de una actuación administrativa sobre un bien, la cual depende en todo o en parte de la verificación de su titularidad, la jurisprudencia solo admite entrar en el examen de la cuestión a título prejudicial en supuestos extremos de vía de hecho, vinculando la competencia prejudicial de la jurisdicción contencioso-administrativa al carácter "manifiesto" de la irregularidad cometida.

El TSJA entiende, por ello, que ha de remitirse el conocimiento del asunto al orden jurisdiccional civil para dirimir la controversia concreta, que se identificaría, sin dificultad alguna, con el ejercicio de la acción declarativa sobre la superficie de la propiedad discutida, que se afirma había sido incluida en el monte público alterando las lindes, pues la decisión sobre la titularidad dominical de esa superficie constituye un presupuesto esencial para la satisfacción de las pretensiones deducidas por la parte recurrente, cuestión que tiene que ver directamente con la pretensión declarativa

indicada y cuya decisión sobre su estimación o no compete al orden jurisdiccional civil por cuanto (matizando el alcance de la previsión de prejudicialidad del artículo 4.1 LOPJ) decidir sobre la titularidad dominical de un bien no es ni una cuestión prejudicial ni incidental —en el marco de un posible recurso contencioso-administrativo—, sino propiamente el fondo mismo de la cuestión, el núcleo principal del recurso.

10. Caducidad y prescripción de los procedimientos sancionadores en materia de dominio público marítimo-terrestre

La Sentencia del TSJA (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, Sede de Granada) de 23 de diciembre de 2015, rec. 1613/2010, resuelve un recurso contencioso-administrativo contra una sanción de multa y la obligación de demoler y retirar del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres las obras objeto del expediente sancionador, con las restituciones o reposiciones necesarias (se trataba de la ejecución no autorizada de obras consistentes en la instalación de un chiringuito-jaima), desestimando las alegaciones de la parte recurrente, entre las cuales merecen alguna consideración las relativas a la posible caducidad y prescripción del procedimiento sancionador.

El primer motivo del recurso se sustentaba en su caducidad por el transcurso del plazo de seis meses establecido en el Reglamento de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre (hoy derogado por el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas), motivo que decae, en virtud del principio de jerarquía normativa, ante la previsión de un plazo diferente y superior en la propia Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

El segundo motivo descansaba en la prescripción de la infracción por el transcurso de cuatro años desde la terminación de las obras, de acuerdo con lo previsto en el artículo 92 de la Ley de Costas y el 176.1 de su Reglamento. Sin embargo, como señala el TSJA, el *dies a quo* para la determinación de dicho plazo no puede ser, a falta de certificación por la Administración de dicha fecha de terminación, el del otorgamiento de las licencias, permisos o autorizaciones de funcionamiento o servicio. Dado que las obras realmente no habían concluido (y que tampoco se demuestra la terminación a través de las autorizaciones administrativas exigidas o el certificado final de obra), habrá que estar, como *dies a quo* del plazo prescriptivo de cuatro años, a la propia fecha

de la primera denuncia (no habiendo transcurrido en este supuesto los cuatro años referidos).

Frente al tercer motivo de impugnación alegado, la ausencia de culpabilidad (y de conciencia de la antijuridicidad de los hechos), el TSJA recuerda, ante todo y como doctrina general, que se trata de infracciones susceptibles de cometerse a título de simple inobservancia, si bien añade que debería ser evidente y "llano" para cualquier persona con un mínimo de diligencia saber que para la ejecución de obras en el demanio se precisa de la oportuna autorización concedida por la Administración competente.

Y se cierra el análisis denegando igualmente la existencia de falta de motivación de la sanción, aun limitándose a asignar un valor a cada metro cuadrado de construcción para fijar la valoración total de las obras.

11. ¿Qué se entiende por instalaciones complementarias de actividades de ocupación del dominio público marítimo-terrestre?

La Sentencia del TSJA (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, Sede de Granada) de 25 de enero de 2016, rec. 279/2011, resuelve un recurso frente a la desestimación de la solicitud de simple autorización administrativa para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para la instalación de una terraza desmontable contigua o anexa a un chiringuito. Entendía la Administración que la terraza tenía una finalidad "coincidente e indiferenciada" con la actividad del chiringuito, lo que suponía un aumento (fáctico o implícito) de la superficie de la concesión. Sin embargo, al haber caducado esta última por vencimiento del plazo otorgado, lo que más bien debía requerirse era una modificación del título concesional correspondiente, no siendo válida una mera autorización temporal.

Es verdad que los artículos 51 LC y 108 RC contemplan la posibilidad de admitir y añadir a las terrazas instalaciones expendedoras de comidas y bebidas con elementos desmontables, que serían objeto de (mera) autorización —por un plazo de un año— y no de concesión, pero el TSJA entiende en este caso, y a la vista de los hechos, la verosimilitud de la previa decisión administrativa de denegación por incompatibilidad de las actuaciones, habiendo señalado además dichas resoluciones administrativas que, con arreglo al artículo 65 RC, dichas instalaciones expendedoras de comidas y bebidas al servicio de la playa que tengan el carácter de fijas tendrán una ocupación máxima de

150 metros cuadrados, mientras que el chiringuito anexo al que se pretendía instalar ya superaba esa superficie.

La clave radica, pues, en que la actividad anexa, aparte de respetar el resto de requisitos y condicionantes exigidos por la normativa (ocupación máxima, por ejemplo), no resulte de finalidad coincidente e indiferenciada de la actividad principal, intentando pasar por simple autorización temporal la ampliación (encubierta) de la actividad sometida realmente a concesión administrativa.

Finalmente, y con cierta temeridad, también se alegaba por la parte recurrente que la denegación recibida constituía un "agravio comparativo" con otras provincias donde dicho tipo de instalaciones sí se autorizan. Ante esta alegación, el TSJA responde contundentemente que, según doctrina consolidada del TC, no puede existir, nacer o pretenderse un derecho a la igualdad en situaciones de ilegalidad (FJ 6.º).