



Roj: **STS 2423/2015** - ECLI: **ES:TS:2015:2423**

Id Cendoj: **28079130052015100181**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **13/05/2015**

Nº de Recurso: **1778/2013**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ GAL 1778/2013,**  
**STS 2423/2015**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a trece de Mayo de dos mil quince.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación **1778/2013** interpuesto por el **AYUNTAMIENTO DE BUEU**, representado por el Procurador D. José Pérez Fernández-Turégano y asistido de Letrada, promovido contra la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en fecha 7 de marzo de 2013, en el Recurso Contencioso-administrativo **4557/2010**, sobre procedimiento para el otorgamiento de las concesiones de la isla de Ons.

Ha sido parte recurrida la **XUNTA DE GALICIA**, representada por el Procurador D. Argimiro Vázquez Guillén y asistida de Letrada.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Ante la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia se ha seguido el Recurso Contencioso-administrativo **4557/2010** promovido por el **AYUNTAMIENTO DE BUEU**, y en el que ha sido parte demandada la **XUNTA DE GALICIA**, contra el Decreto del Consello de la Xunta de Galicia 174/2010, de 1 de octubre, por el que se desarrolla el régimen jurídico y se regula el procedimiento para el otorgamiento de las concesiones de la Isla de Ons.

**SEGUNDO.-** Dicho Tribunal dictó Sentencia con fecha 7 de marzo de 2013, cuyo fallo es del tenor literal siguiente:

*"DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el procurador don José Antonio Castro Bugallo, en nombre y representación del Ayuntamiento de Bueu, en relación con el Decreto 174/2010, de 1 de octubre, por el que se desarrolla el régimen jurídico y se regula el procedimiento para el otorgamiento de las concesiones de la isla de Ons; sin imposición de las costas".*

**TERCERO.-** Notificada dicha sentencia a las partes, la representación procesal del **AYUNTAMIENTO DE BUEU** presentó escrito preparando el recurso de casación, que fue tenido por preparado mediante Diligencia de Ordenación de 8 de mayo de 2013 de la Sala de instancia, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**CUARTO.-** Emplazadas las partes, la representación procesal del **AYUNTAMIENTO DE BUEU** compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha de 13 de junio de 2013 escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los argumentos que consideró oportunos,



solicitó a la Sala dicte Sentencia estimatoria del presente recurso de casación, realizando expresa imposición de costas a la recurrida.

**QUINTO.-** El recurso de casación fue admitido por Providencia de 24 de octubre de 2013, ordenándose también por Diligencia de ordenación de 12 de noviembre de 2013 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 la representación de la **XUNTA DE GALICIA** mediante escrito presentado en fecha 3 de enero de 2014.

**SEXTO.-** Por Providencia de 17 de marzo de 2015 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 29 de abril de 2015, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

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

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde,

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente Recurso de Casación 1778/2013 la Sentencia que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia dictó en fecha 7 de marzo de 2013, en el Recurso Contencioso-administrativo **4557/2010**, por medio de la cual se desestimó el formulado por el **AYUNTAMIENTO DE BUEU** contra el Decreto 174/2010, de 1º de octubre, **CONSELLO DE LA XUNTA DE GALICIA**, por el que se desarrolla el régimen jurídico y se regula el procedimiento para el otorgamiento de las concesiones de la isla de Ons.

**SEGUNDO.-** Como decimos, la Sala de instancia desestimó el recurso contencioso administrativo formulado por el **AYUNTAMIENTO DE BUEU** 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 citado Ayuntamiento recurrente, en el que se pretendía la declaración de no ser conforme a Derecho y la anulación del citado Decreto 174/2010, de 1 de octubre, por el que se desarrolla el régimen jurídico y se regula el procedimiento para el otorgamiento de las concesiones de la isla de Ons.

a) En el Primero de los Fundamentos la sentencia resumía las argumentaciones de la recurrente, señalándose al respecto:

*"En justificación de la pretensión, en la demanda se alega la nulidad de pleno derecho del decreto impugnado porque considera bien de dominio público la totalidad del territorio de la Isla de Ons, en particular, los terrenos correspondientes con los núcleos residenciales de los habitantes de la Isla que por no estar afectos a la conservación de la naturaleza tienen carácter patrimonial y régimen jurídico de utilización diferenciado; porque, al considerar bien de dominio público la totalidad de la Isla, contraviene el régimen jurídico de utilización de los bienes patrimoniales; y porque al elaborarlo no se dio audiencia a los ciudadanos a cuyos derechos e intereses legítimos afectaba infringiendo lo dispuesto en el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, del Gobierno".*

b) En los dos primeros párrafos del Fundamento Segundo la sentencia contesta a la cuestión relativa al interés legítimo del propio Ayuntamiento, distinto del de los ciudadanos residentes en la isla de Ons:

*"El Ayuntamiento de Bueu no explica su interés legítimo, distinto de los intereses particulares de cada uno de los vecinos.*

*Aun entendiendo, y no se entiende, que el ayuntamiento demandante está legitimado para demandar la nulidad por la falta de audiencia de otros, el demandante no dice que la norma de procedimiento que alega también dispone que no será necesario el trámite previsto en la letra anterior si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b) -artículo 24.1, letra d), de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno -. Y, forma parte del expediente, como documento 5, una declaración jurada del Presidente del Patronato del Parque Nacional de las Islas Atlánticas de Galicia según la cual se citó a los representantes de las dos asociaciones de vecinos a dos reuniones celebradas el 05/03/2010 y el 07/04/2010 en las que respectivamente se leyó el borrador íntegro del Reglamento de desarrollo del régimen jurídico de las concesiones de la Isla de Ons y se hicieron reivindicaciones y se entregó un nuevo borrador en el que se reflejan cuestiones por ellos aportadas; como documento 13, una certificación del Director Conservador del Parque Nacional Marítimo Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia según la cual en la sede del Parque Nacional en Vigo tuvieron lugar dos reuniones con los representantes vecinales de Ons en las que se entregó un borrador de reglamento donde los vecinos expresaron dos reclamaciones principales; y, como documento 3, el dictamen favorable del Consejo Consultivo, según el cual lo decisivo en este caso es que existe razonable constancia de la declaración de dos responsables administrativos sobre la celebración de dos reuniones con dos únicas asociaciones representativas de los*



vecinos de la isla con indicación precisa de los presentes en ellas así como de su contenido y de las concretas observaciones formuladas por los vecinos. *Procede desestimar el motivo formal*".

c) Y, en los dos últimos párrafos del mismo Fundamento, la Sala responde, en sentido desestimatorio a la cuestión de fondo formulada por el Ayuntamiento recurrente en la instancia:

*"Según el decreto impugnado, "La Ley 5/2001, de 28 de junio, de régimen jurídico de las concesiones de la isla de Ons, dispone que las islas de Ons y Onza son bienes de dominio público, de titularidad de la Comunidad Autónoma de Galicia"; según la Ley 5/2001, de 28 de junio, de régimen jurídico de las concesiones en la isla de Ons, "Las islas de Ons y Onza son en la actualidad bienes de dominio público de titularidad de la Comunidad Autónoma de Galicia. Así resulta del Real Decreto 1535/1984, de 20 de junio, de ampliación y adaptación de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de conservación de la naturaleza (...) La ley parte de la preexistente consideración de las islas de Ons y Onza como bien demanial de titularidad de la Comunidad Autónoma de Galicia -exposición de motivos- (...) Las islas de Ons y Onza son bienes de dominio público de titularidad de la Comunidad Autónoma de Galicia incluidos en el Plan de ordenación de los recursos naturales de las islas atlánticas y afectos a la finalidad de protección de sus valores naturales y paisajísticos y al uso público -artículo 1.1-. Las islas de Ons y Onza son en la actualidad bienes de dominio público. Porque lo dice la ley que el decreto impugnado desarrolla y que no se impugna. Procede la desestimación de los otros dos motivos.*

*Procede la desestimación del recurso contencioso-administrativo*".

**TERCERO** .- Contra esta sentencia ha interpuesto la parte recurrente recurso de casación, en el cual esgrime dos motivos de impugnación:

1º.- 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), por infringir los artículos los artículos 218.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC) y 67.1 de la misma LRJCA, al incurrir la sentencia en incongruencia omisiva y, por extensión, en falta de motivación, toda vez que la sentencia no se pronuncia sobre uno de los argumentos esgrimidos en el escrito de demanda, cual es el relativo a la inexistencia del carácter demanial de la totalidad de los terrenos que integran la Isla de Ons, dado que los asentamientos residenciales tradicionales que siempre han existido deben tener carácter de bienes patrimoniales, tal como se deduce del Texto Articulado de la Ley de Patrimonio del Estado, aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril, que era la norma estatal en vigor en la fecha del traspaso de las funciones y servicios del Estado, en materia de conservación de la naturaleza a la Comunidad Autónoma de Galicia, y, que tuvo lugar mediante el Real Decreto 1535/1984, de 20 de junio, de Ampliación y adaptación de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de conservación de la Naturaleza, así como de la regulación contenida en la Ley 15/2002, de 1 de julio, del Parque Nacional de las Islas Atlánticas de Galicia; el Ayuntamiento recurrente considera que no ha existido respuesta a tal alegación, relativa al carácter patrimonial de las zonas correspondientes con los núcleos residenciales de la Isla de Ons, considerando que ha existido una regulación diferenciada para los terrenos vinculados a usos residenciales de la superficie destinada a la conservación de la naturaleza.

2º.- Al amparo del apartado d) del artículo 88.1 LRJCA, por infringir el artículo 1 del Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Patrimonio del Estado, así como los artículos 1, 4, 5 de la Ley 15/2002, de 1 de julio, del Parque Nacional de las Islas Atlánticas de Galicia y el 13.2 de la Ley 5/2007, de Red de Parques Nacionales; igualmente considera infringida la jurisprudencia contenida, entre otras, en las SSTs de 7 de noviembre de 1988, 8 de noviembre de 1991, 21 de junio de 1983, de las que, según expresa, resulta la imposibilidad de someter al régimen de concesión los bienes patrimoniales.

**CUARTO** .- Debemos proceder a rechazar el *primer motivo*, basado en la concurrencia de los vicios, que se imputan a la sentencia de instancia, de incongruencia omisiva y de falta de motivación.

Entre otras muchas en la STS de 12 de diciembre de 2013 (RC 424/2011), hemos reiterado la doctrina de la Sala en relación con los vicios que a la sentencia se imputan.

*"Sintetizando la doctrina establecida en la STC 8/2004, de 9 de febrero, podemos obtener las siguientes conclusiones:*

1º. *Que la incongruencia omisiva "sólo tiene relevancia constitucional cuando, por dejar imprejuzgada la pretensión oportunamente planteada, el órgano judicial no tutela los derechos e intereses legítimos sometidos a su jurisdicción provocando una denegación de justicia".*

2º. *Que existe un mecanismo para llevar a cabo la comprobación de la expresada denegación, ya que la misma "se comprueba examinando si existe un desajuste externo entre el fallo judicial y las pretensiones de las partes,*



*sin que quepa la verificación de la lógica de los argumentos empleados por el Juzgador para fundamentar su fallo ( SSTC 118/1989, de 3 de julio, FJ 3 ; 82/2001, de 26 de marzo , FJ 4)".*

*3º. Que es doctrina consolidada "que no toda falta de respuesta a las cuestiones planteadas por las partes produce una vulneración del derecho a la tutela efectiva" [desde la temprana STC 20/1982, de 5 de mayo , FJ 2, hasta las más próximas SSTC 158/2000, de 12 de junio, FJ 2 ; 309/2000, de 18 de diciembre, FJ 6 ; 82/2001, de 26 de mayo, FJ 4 ; 205/2001, de 15 de octubre, FJ 2 ; 141/2002, de 17 de junio, FJ 3); y también del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sentencias Ruiz Torija c . España e Hiro Balani c. España, de 9 de diciembre de 1994)].*

*4º. Que "tales supuestos no pueden resolverse de manera genérica, sino que es preciso ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso para determinar, primero, si la cuestión fue suscitada realmente en el momento oportuno ( SSTC 1/2001, de 15 de enero, FJ 4 ; 5/2001, de 15 de enero , FJ 4), 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".*

*5º. Que "para ello debe distinguirse entre lo que son meras alegaciones o argumentaciones aportadas por las partes en defensa de sus pretensiones y estas últimas en sí mismas consideradas. Respecto de las alegaciones, y salvo que se trate de la invocación de un derecho fundamental ( STC 189/2001, de 24 de septiembre , FJ 1), puede no ser necesaria una respuesta explícita y pormenorizada de todas ellas, pudiendo bastar, en atención a las particulares circunstancias concurrentes, con una respuesta global o genérica, aunque se omita respecto de alegaciones concretas no sustanciales. Respecto de las pretensiones, en cambio, la exigencia de respuesta congruente se muestra con todo rigor, sin más excepción que la de una desestimación tácita de la pretensión, de modo que del conjunto de razonamientos de la decisión pueda deducirse, no ya que el órgano judicial ha valorado la pretensión, sino además los motivos de la respuesta tácita (por todas, STC 85/2000, de 27 de marzo , FJ 3)". Y,*

*6º. Que tratándose la congruencia de una categoría legal y doctrinal, "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, alcanzando relevancia constitucional cuando, por dejar imprejuzgada la pretensión oportunamente planteada, el órgano judicial no tutela los derechos o intereses legítimos sometidos a su jurisdicción, provocando una denegación de justicia ( STC 169/2002, de 30 de septiembre , FJ 2)".*

*Situándonos en el ámbito que nos compete, el artículo 33 de la LRJCA establece que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa juzgará dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos o alegaciones deducidos para fundamentar el recurso y la oposición, imponiendo, para comprobar la concurrencia del requisito de congruencia, la comparación de la decisión judicial con las pretensiones y con las alegaciones, aunque éstas deben entenderse como motivos del recurso y no como argumentos jurídicos.*

*En este sentido, la STS de esta Sala de fecha 5 de noviembre de 1992, ya señaló los criterios para apreciar la congruencia de las sentencias, advirtiendo que en la demanda contencioso-administrativa se albergan pretensiones de índole varia, de anulación, de condena etc., que las pretensiones se fundamentan a través de concretos motivos de impugnación o cuestiones, y, que las cuestiones o motivos de invalidez aducidos se hacen patentes al Tribunal mediante la indispensable argumentación jurídica. En consecuencia, se decía: "argumentos, cuestiones y pretensiones son, por tanto, discernibles en el proceso administrativo, y la congruencia exige del Tribunal que éste no solamente se pronuncie sobre las pretensiones, sino que requiere que lo haga sobre la base de los motivos de impugnación y de las correlativas excepciones u oposición que se han planteado ante el órgano jurisdiccional. No así sucede con los argumentos jurídicos, que no integran la pretensión ni constituyen, en rigor, cuestiones, sino el discurrir lógico-jurídico de las partes, que el Tribunal no viene imperativamente obligado a seguir en un iter paralelo a aquel discurso".*

*Por otra parte el artículo 67 de la misma LRJCA establece que la sentencia decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso; precepto que tiene un claro paralelismo con el precepto citado como infringido ( artículo 218 LEC ), aunque los artículos 33.2 y 65.2 de la LRJCA ---que tienden a conceder una cierta libertad al juzgador para motivar su decisión--- siempre exigen que someta previamente a la consideración de las partes los nuevos motivos o cuestiones para salvaguardar los principios de contradicción y congruencia.*

*En esta línea, el Tribunal Constitucional, desde su clásica STC 20/1982, de 5 de mayo , viene considerando que el vicio de incongruencia, en sus distintas modalidades, como el desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes formulan sus pretensiones, concediendo más, menos, o cosa distinta de lo pedido, y que puede entrañar una vulneración del principio de contradicción constitutiva de una denegación del derecho a la tutela judicial efectiva, siempre y cuando la desviación en que consista la incongruencia sea de tal naturaleza que suponga una completa modificación de los términos en que discurrió la controversia procesal.*





*En síntesis, pues, la congruencia de la sentencia presupone la confrontación entre su parte dispositiva y el objeto del proceso, delimitado por sus elementos subjetivo (partes) y objetivo (petitum y causa de pedir). La adecuación o correspondencia que la congruencia impone debe extenderse tanto al resultado o efecto jurídico que el litigante pretende obtener con el pronunciamiento judicial postulado ("petitum") como a los hechos que sustentan la pretensión y nutren su fundamento ("causa pretendi"). Por tanto, ambas conjuntamente, delimitan pues el alcance objetivo de la resolución judicial, debiendo, no obstante, añadirse para precisar el alcance del requisito de la congruencia que examinamos, dos consideraciones:*

*a) Que la congruencia procesal es compatible con el principio "iura novit curia" en la formulación por los Tribunales de sus razonamientos jurídicos;*

*y,*

*b), Que la incongruencia es relevante, incluso, desde la perspectiva del derecho a la tutela efectiva y del derecho de defensa constitucionalmente reconocidos ( artículo 24.1 y 2 Constitución Española ), cuando como consecuencia de ella se produce una modificación de los términos del debate procesal, con quiebra del principio de contradicción y menoscabo del fundamental derecho de defensa. Por ello ( STC 8/2004 de 9 de febrero ) se ha insistido en que es "preciso ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso para determinar ... si el silencio de la resolución judicial representa una auténtica lesión del derecho reconocido en el artículo 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 síntesis, lo que se exige es que la sentencia tenga coherencia interna, esto es, que observe la necesaria correlación entre la ratio decidendi y lo resuelto en el fallo o parte dispositiva; y, asimismo, que refleje una adecuada conexión entre los hechos admitidos o definidos y los argumentos jurídicos utilizados. Se habla, pues, de supuesto de incongruencia o de incoherencia interna de la sentencia cuando los fundamentos de su decisión y su fallo resultan contradictorios".*

Pues bien, la sentencia recurrida no incurre en este tipo de incoherencia por cuanto la sentencia impugnada resuelve y decide la cuestión controvertida planteada —esto es, la naturaleza de la totalidad de los terrenos que integran la Isla de Ons— señalando el carácter de bien de dominio público de la totalidad de la Isla, lo que implica el rechazo de la argumentación de la demanda relativa al carácter patrimonial de los terrenos ocupados por asentamientos residenciales. La propia recurrente se refiere a la falta de respuesta de la "argumentación" de referencia, distinta, pues de la pretensión.

En definitiva, la Sala de instancia examina el motivo de impugnación consistente en la determinación de la naturaleza jurídica de los terrenos que integran la Isla de Ons, existiendo una secuencia lógica entre el supuesto de hecho establecido en la norma impugnada y la consecuencia jurídica asimismo prevista, y que, según la sentencia, es ajustada a la normativa aplicable según la interpretación de la misma que incumbe realizar a la Sala de instancia. Por otra parte, en modo alguno se hace referencia por la recurrente a la existencia de indefensión, tal y como lo acredita la posibilidad con que ha contado de impugnación de la sentencia en relación con su decisión de fondo del asunto, expuesta con profusión de argumentos en el segundo de los motivos de este recurso.

A la misma conclusión debemos llegar desde la perspectiva de la falta de motivación. En la reciente STS de 19 de mayo de 2015 (RC 222/2013 ), hemos reiterado —haciendo referencia a 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 vengán apoyadas en razones que permitan conocer cuáles hayan sido los criterios jurídicos fundamentadores de la decisión, es decir, la "ratio decidendi" que ha determinado aquélla".

Partiendo de la doctrina jurisprudencial anteriormente citada y, vistas la concreta —y exigua, pero cierta— respuesta 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 da cumplida respuesta a la mencionada y concreta pretensión de la parte recurrente relativa a la determinación naturaleza jurídica de los terrenos que integran la Isla de Ons, y lo hace por referencia a lo



establecido, respecto del carácter de dominio público de todos los terrenos de la Isla, en la Ley 5/2001, de 28 de junio, de Régimen jurídico de las concesiones de la Isla de Ons.

Obviamente la sentencia no es un dechado de explicación jurídica ni un ejemplo argumentativo, pero de su lectura hemos podido conocer la razón de ser de la desestimación establecida, y ello ha sido suficiente para que el Ayuntamiento recurrente puede interponer el presente recurso. Pues bien, el contenido y sentido de la respuesta —que vamos a analizar en el Fundamento siguiente—, podrá ser tomado en consideración por la parte recurrente, discutirse o rechazarse, pero el pronunciamiento jurisdiccional ha existido, en los términos suficientemente requeridos por la jurisprudencia, y ha constituido una respuesta motivada y razonada a la pretensión anulatoria formulada, hasta tal extremo que han permitido su análisis e impugnación por la parte recurrente.

Partiendo de esa delimitación constitucional de la exigencia de motivación de las sentencias, el motivo de casación no puede ser acogido, pues, frente a lo que se alega en el recurso de casación, en la decisión jurisdiccional de la Sala de instancia se justifica de manera suficiente. No hay, por tanto, falta de motivación en la sentencia de instancia, pues en ella se explican de forma inteligible y suficiente las razones fáctica y jurídica en las que se sustenta la desestimación del recurso contencioso-administrativo. La recurrente podrá discrepar de las razones dadas, pero ello nada tiene que ver con el defecto de motivación que se reprocha a la sentencia.

**QUINTO** .- Tampoco el *segundo motivo* puede prosperar.

Como hemos expuesto el motivo se fundamenta en la vulneración del artículo 1 del Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Patrimonio del Estado, así como los artículos 1, 4, 5 de la Ley 15/2002, de 1 de julio, del Parque Nacional de las Islas Atlánticas de Galicia y el 13.2 de la Ley 5/2007, de Red de Parques Nacionales; igualmente considera infringida la jurisprudencia contenida, entre otras, en las SSTs de 7 de noviembre de 1988, 8 de noviembre de 1991, 21 de junio de 1983, de las que, según expresa, resulta la imposibilidad de someter al régimen de concesión los bienes patrimoniales.

En concreto, se hace referencia al apartado 1º del artículo 1 del citado Texto Articulado de 1964, que incluye dentro del Patrimonio del Estado, "*Los bienes que, siendo propiedad del Estado, no se hallen afectos al uso general o a los servicios públicos, a menos que una Ley les confiera expresamente el carácter de demaniales*"; siendo esta la norma que se encontraba en vigor cuando se produce la transferencia de funciones y servicios del Estado a Galicia en materia de conservación de la naturaleza.

En tal sentido, recuerda el Ayuntamiento recurrente la inicial afectación de la Isla de Ons a la defensa nacional y posteriormente a la finalidad de conservación de la naturaleza, pero destacando que en modo alguno puedan considerarse afectados a tales fines los terrenos correspondientes a los núcleos poblacionales de la Isla, en los que, desde tiempo inmemorial, se han desarrollado usos habitacionales o vinculados a los mismos. Tal circunstancia es la que impide, según manifiesta, que tales terrenos queden investidos de carácter demanial, citando la jurisprudencia referida que exige la afectación de los terrenos al uso general, lo cual no concurre con los terrenos de referencia, cuyo destino es habitacional. Por ello considera que la sentencia al aceptar el carácter demanial de todos los terrenos de la Isla vulnera los citados preceptos.

Infracción, que se extiende a los artículos 1, 4, 5 de la Ley 15/2002, de 1 de julio, del Parque Nacional de las Islas Atlánticas de Galicia, considerando, en la misma línea argumental, que los terrenos ocupados por vecinos del municipio de Bueu no están vinculados a la conservación de la naturaleza, pues su destino es el residencial; circunstancia avalada por el artículo 4 que hace referencia al mantenimiento y apoyo de los usos y actividades tradicionales que tradicionalmente han contribuido a conformar el paisaje, una vez declarados por el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional; y, circunstancia confirmada en el artículo 5 de la misma Ley que limita la declaración de utilidad pública e interés social a los bienes y derecho que se encuentran destinados a los fines de conservación y protección de los recursos naturales, posibilitando los derechos de tanteo y retracto respecto de las transmisiones onerosas inter vivos de los bienes y derechos que se sitúen en el interior del Parque. Tal argumentación se completa con lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 5/2007, de Red de Parques Nacionales, en el sentido de que las citadas transmisiones sólo son posibles respecto de los bienes patrimoniales, dada la inalienabilidad que, por mandado constitucional, corresponde a los bienes de dominio público; de ello deriva la inviabilidad de ser sometidos a concesión, que es lo que regula el Decreto autonómico impugnado.

**SEXTO** .- Como hemos adelantado, tales argumentaciones no resultan de recibo si se toma en consideración que el Decreto autonómico impugnado 174/2010 no hace sino desarrollar la Ley 5/2001, de 28 de junio, de Régimen jurídico de las concesiones de la Isla de Ons, la cual, como señala la sentencia de instancia, establece que las Islas de Ons y Onza son bienes de dominio público de titularidad autonómica; esto es, la norma reglamentaria impugnada se limita a regular las posibles concesiones que pueden concederse por la Junta de Galicia respecto de los bienes inmuebles sitios en las citadas islas, pero, sin lugar a dudas, partiendo de la



premisa previa de que los terrenos de las islas —todos ellos, sin exclusión alguna— cuentan con la naturaleza de bienes de dominio público, si bien de titularidad autonómica.

Incluso, profundizando en la citada consideración de bienes de dominio público, debe señalarse que cuentan con la citada naturaleza por cuanto los mismos —todos ellos— se encuentra "afectos al uso general o a los servicios públicos" y así han sido declarado por una Ley, como aquí acontece con la Ley 5/2001, de 28 de junio, de Régimen jurídico de las concesiones de la Isla de Ons; declaración que lleva implícita la utilidad pública e interés social de las islas, con la concreta finalidad actual de su preservación para el medio ambiente.

Debe recordarse que las islas fueron expropiadas en 1942, quedando, entonces afectas a la defensa nacional, siendo luego transferidas, sucesivamente al IRYDA y al ICONA con la finalidad de potenciar sus valores naturales, hasta que en 1984 su titularidad —con su naturaleza y afectación— fue transferida a la Junta de Galicia. Con tal naturaleza fueron inscritas en el Registro de la Propiedad de Bueu, sin que conste desafectación alguna, ni siquiera de algunos de sus concretos terrenos, por parte de la Junta de Galicia —pese a las proposiciones de Ley presentadas al respecto—, y sin que —en modo alguno— pudiera entenderse producida una desafectación fáctica o tácita derivada de la ocupación de los mismos por vecinos del municipio de Bueu, siendo, por el contrario, el Decreto impugnado el que, partiendo de la consideración jurídica de bienes de dominio público de todos los terrenos de las islas, viene a regular la utilización de algunos de los mismos mediante la técnica de la concesión administrativa; uso que, según la propia Ley 5/25001, ha de ser compatible con el Plan de Ordenación de Recursos Naturales y con el Plan Director de Uso y Gestión de las islas.

Así lo consideró el Dictamen de 15 de septiembre de 2010 del Consejo Consultivo de Galicia, y así lo declaró el Juzgado de Primera Instancia nº 3 de los de Pontevedra, en el Procedimiento Ordinario 262/2010, seguido a instancia de algunos vecinos que alegaban la prescripción adquisitiva inmemorial prevista en el artículo 1959 del Código Civil, mediante sentencia de 9 de noviembre de 2011; sentencia confirmada en apelación (Recurso 53/2012) por la de la Audiencia Provincial de Pontevedra de 30 de octubre de 2012.

**SÉPTIMO** .- Para concluir solo hemos de recordar que, en principio, y salvo deslinde que desconocemos, los terrenos de los vecinos de Bueu no serían bienes de dominio público natural, de los contemplados en el artículo 132 de la Constitución.

Respecto de los bienes que sí contarán con dicha consideración de bienes de dominio público naturales, la **STC 149/1991, de 14 de julio**, se pronunció sobre la constitucionalidad de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, señalando al respecto, con cita de precedentes que "es sabido que, según una doctrina que muy reiteradamente hemos sostenido (SSTC 77/1984, FJ 3.º, 227/1988, FJ 14, y 103/1989, FJ 6.º a), la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad. Tal doctrina no significa, sin embargo, que la Constitución no establezca con absoluta precisión que **es competencia propia del Estado la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural** y que atribuya al Estado la titularidad del mismo, como ya se declaró en la STC 227/1988 (fundamento jurídico 14). Según allí se demuestra no sólo resulta, en efecto, del análisis del art. 132 C.E. la conclusión de que "tratándose del demanio natural es lógico que la potestad de demanializar se reserve en exclusiva al Estado y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan asimismo, como unidad indivisible en el dominio estatal", sino que esa solución es la única compatible con otros preceptos constitucionales, muy especialmente los contenidos en los párrafos primero y octavo del apartado primero del art. 149.

Esta facultad del legislador estatal para definir el dominio público estatal (art. 132.2 C.E.) y para establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran, está constitucionalmente sujeta a condicionamientos que la propia Constitución establece de modo explícito o que implícita, pero necesariamente, resultan de la interpretación sistemática de la Norma fundamental. Como en el presente caso el contenido del dominio público, el género de bienes que lo integran, está establecido por la propia Constitución, el legislador se limita, al definirlo, a ejecutar un mandato constitucional y se excusan otras consideraciones respecto del condicionamiento que a la facultad para incluir en el dominio público, genéricamente, los bienes de otra naturaleza o clase, impone la misma Constitución. Si resulta necesario recordar que, en lo que toca al régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador no sólo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que además ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias. **Ciertamente esta inclusión en la legislación reguladora del régimen jurídico de los bienes del dominio público natural cuya titularidad corresponde al Estado de las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esa titularidad se impone como necesidad lógica en todo caso**, y así lo declaramos, en lo que concierne a las aguas, en la ya citada STC 227/1988 (fundamento jurídico 18). **En el caso del dominio público marítimo-terrestre se trata además, sin embargo, de una expresa necesidad jurídico-positiva, constitucional**, pues como es obvio, el mandato del constituyente quedaría burlado





si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas".

Partiendo de la naturaleza y características de la zona marítimo-terrestre y tras reiterar las funciones sociales de la misma que la Carta Europea del Litoral resume, la STC señala que para servir a las mismas el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos, añadiendo que "estas finalidades que ampara el art. 45 C.E. **no pueden alcanzarse, sin embargo, sin limitar o condicionar de algún modo las utilidades del demanio y el uso que sus propietarios pueden hacer de los terrenos colindantes con él y, en consecuencia, tampoco sin incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las Comunidades Autónomas costeras. Esta incidencia está legitimada, en lo que al espacio demanial se refiere, por la titularidad estatal del mismo**".

En términos parecidos se pronunció la **STC 227/1988, 29 de noviembre**, dictada en relación con la Ley de Aguas, que ya había señalado que "con base en el texto de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, las normas que distribuyen competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre bienes de dominio público no prejuzgan necesariamente que la titularidad de los mismos corresponda a éste o a aquéllas. Así lo demuestra el hecho de que varios Estatutos de Autonomía, entre ellos el del País Vasco (art. 10.31), el de Galicia (art. 27.3) y el de las Islas Baleares (art. 10.3), hayan asumido competencias sobre la ordenación del litoral, siendo así que el art. 132.2 de la Constitución considera inequívocamente como de dominio público estatal la zona marítimo-terrestre y las playas".

Se añadía que "son, en principio, separables la propiedad pública de un bien y el ejercicio de competencias públicas que lo utilizan como soporte natural. En otros términos, no puede compartirse sin más la afirmación de que, en todo caso, la potestad de afectar un bien al dominio público y la titularidad del mismo sean anejas a las competencias, incluso legislativas, que atañen a la utilización del mismo". Y concluía señalando que "en definitiva, la cuestión planteada no puede resolverse induciendo libremente de las reglas competenciales sobre la ordenación, gestión, aprovechamiento o reserva al sector público de determinados recursos lo que esas mismas reglas no dicen sobre la titularidad demanial de los mismos. Por eso parece conveniente partir del análisis de los preceptos constitucionales que regulan específicamente el dominio público".

La Constitución se refiere expresamente a los bienes de dominio público en los dos primeros apartados del art. 132. Este precepto reserva a la ley la regulación de su régimen jurídico, sobre la base de algunos principios que ella misma establece (apartado 1), y dispone que "son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental" (apartado 2). Ciertamente, este art. 132.2 no es en sí mismo una norma de distribución de competencias, ni traza nítidamente la frontera entre un dominio público estatal y otro autonómico. **Lo que establece, junto a la asignación directa y expresa de algunas categorías genéricas de bienes al dominio público estatal, es una reserva de ley --obviamente de ley del Estado-- para determinar qué otros bienes han de formar parte de ese mismo dominio público adscrito a la titularidad estatal**. Pero eso no significa, como es evidente, que corresponda en exclusiva al Estado la incorporación de cualquier bien al dominio público, ni que todo bien que se integre en el demanio deba considerarse, por esta misma razón, de la titularidad del Estado.

Ello no obstante, el art. 132.2 de la Constitución ofrece una clara pauta interpretativa para determinar los tipos de bienes que el legislador estatal corresponde en todo caso demanializar, si así lo estima oportuno en atención a los intereses generales, incluyéndolos en el dominio público estatal. Dicha pauta se deduce de una lectura sistemática del conjunto del precepto, y se confirma, en la línea de la interpretación unitaria de la Constitución a que hemos hecho referencia con anterioridad, si se tiene en cuenta, por un lado, el significado y alcance de la institución del dominio público y, por otro, los preceptos constitucionales relativos a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que guardan directa relación con el régimen jurídico de la titularidad de los bienes".

"La Constitución ha dispuesto así que algunos de los tipos de bienes que doctrinalmente se han definido como pertenecientes al **demanio "natural" forman parte del dominio público del Estado**. Sin embargo, con un criterio flexible, no ha pretendido agotar la lista o enumeración de los géneros de bienes que, asimismo, en virtud de sus caracteres naturales, pueden integrarse en el demanio estatal ("en todo caso", reza el art. 132.2), **pero sí ha querido explícitamente reservar a la ley, y precisamente a la ley estatal, la potestad de completar esa enumeración**. Así se desprende, por lo demás, del inciso inicial de este art. 132.2: "Son de dominio público estatal los que determine la ley...". Tanto el verbo utilizado -"son", en vez de la expresión "pueden ser"--, como la misma reserva absoluta de ley indican a las claras que la Constitución se está refiriendo no a bienes específicos o singularmente identificados, que pueden ser o no de dominio público en virtud de una afectación singular, sino a tipos o categorías genéricas de bienes definidos según sus características naturales homogéneas. En caso





*contrario, resultaría difícilmente explicable la reserva absoluta a la voluntad del legislador estatal que el precepto establece, pues no es imaginable que la afectación de un bien singular al dominio público requiera en todo caso la aprobación de una ley, asimismo singular, sino que normalmente deberá bastar el correspondiente acto administrativo adoptado en virtud de una genérica habilitación legal. En cambio, cuando se trata de categorías completas de bienes formados por la naturaleza, a semejanza de los que en el propio precepto constitucional se declaran de dominio público, el art. 132.2 exige la demanialización por ley y sólo por ley del Estado . Al tiempo, y por lo que aquí interesa, viene a señalar que, en tales supuestos, los bienes demanializados se integran necesariamente en el dominio público estatal".*

**OCTAVO.-** Al declararse no haber lugar al recurso de casación procede condenar a las partes recurrentes en las costas del mismo ( artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio ), si bien, de conformidad con lo establecido en el número 3 de dicho precepto, procede limitarlas, por todos los conceptos, a la cantidad de 3.000, a la vista de las actuaciones procesales.

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

## FALLAMOS

1º. No haber lugar y, por tanto, desestimar el Recurso de casación **1778/2013** interpuesto por el **AYUNTAMIENTO DE BUEU** contra la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en fecha 7 de marzo de 2013, en el Recurso Contencioso-administrativo **4557/2010** , sobre procedimiento para el otorgamiento de las concesiones de la isla de Ons.

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

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