

**TRIBUNAL SUPREMO**

*Sentencia 1975/2016, de 26 de julio de 2016*

*Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)*

*Rec. n.º 1623/2015*

**SUMARIO:**

**Medio ambiente. Estudio estratégico ambiental para implantación de parque eólicos marinos. Mar territorial. Aguas interiores. Deslinde entre régimen competencial y ámbito territorial.** Como quiera que la Xunta cuenta con competencias en el ámbito de su aguas territoriales, tiene, por ello, legitimación para la impugnación del Estudio Estratégico aprobado por el Estado, que, con la aprobación del mismo -y al incluir en su ámbito las aguas interiores gallegas-, ha invadido el «ámbito territorial gallego», aunque no las competencias de la Xunta, de las que carece en la materia. No cabe duda que el principio de colaboración se ha plasmado en el Real Decreto impugnado en lo que se refiere al documento de caracterización del área eólica mediante un sistema de consulta a las Comunidades Autónomas afectadas, que ningún reparo suscita desde el punto de vista de su constitucionalidad. Las Comunidades Autónomas no han sido excluidas de la selección del adjudicatario del proceso de concurrencia, que culmina con la reserva de zona, y que se inicia una vez elaborado y aprobado el documento de caracterización. El hecho de que las Comunidades Autónomas, cuyas competencias pueden verse afectadas por la reserva de zona para instalaciones, sólo cuenten con un representante con voz y voto en el órgano colegiado, no les impide expresar su parecer en relación a todos aquellos aspectos que pueden afectar a sus competencias y conformar mediante su voto la voluntad del órgano colegiado.

**PRECEPTOS:**

Constitución Española, arts. 132, 137 y 143.

Ley 29/1998 (LJCA), arts. 88, 89 y 93.2 a).

Ley Orgánica 1/1981 (Estatuto de Autonomía de Galicia), art. 2.1.

Ley 22/1988 (Ley de Costas), art. 3.

RD 1955/2000 (Rgto. por el que se regulan las actividades y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica), arts. 125 a 128.

RD 1028/2007 (procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial), arts. 1, 15 y disp. adic. tercera.

**PONENTE:**

*Don Rafael Fernández Valverde.*

**SENTENCIA**

En Madrid, a 26 de julio de 2016



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Esta Sala ha visto el Recurso de Casación 1623/2015 interpuesto por la Administración General del Estado, representada y asistida por el Abogado del Estado, promovido contra la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en fecha 4 de diciembre de 2014, en el Recurso Contencioso-administrativo 407/2009 , sobre aprobación de estudio estratégico ambiental del litoral español para la instalación de parques eólicos marinos. Ha sido parte recurrida la Xunta de Galicia, representada por el Procurador D. Argmiro Vázquez Guillén y asistida de Letrado.

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

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **Primero.**

Ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional se ha seguido el Recurso Contencioso-administrativo 407/2009 promovido por la Xunta de Galicia, en el que ha sido parte demandada la Administración General del Estado y codemandada la Fundación Oceana, contra la Resolución conjunta de la Secretaría General de Energía y de la Secretaría General del Mar, de 16 de abril de 2009 por la que se aprueba el estudio estratégico ambiental del litoral español para la instalación de parques eólicos marinos, publicada en el BOE de 8 de mayo de 2009, mediante resolución de 30 de abril de 2009 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia.

#### **Segundo.**

Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 4 de diciembre de 2014 , cuyo fallo es del tenor literal siguiente:

"Estimar parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de la Xunta de Galicia contra la resolución del Ministerio de la Presidencia a que las presentes actuaciones se contraen, y anular la resolución impugnada exclusivamente en todo lo especificado en el mismo que concierna, aun con carácter orientativo, a las aguas interiores del litoral gallego.

Sin imposición de costas".

#### **Tercero.**

- Notificada dicha sentencia a las partes, el Abogado del Estado, en la representación y defensa que por Ley ostenta presentó escrito preparando el recurso de casación, que fue tenido por preparado mediante diligencia de ordenación 29 de abril de 2015, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

#### **Cuarto.**

Emplazadas las partes, el Abogado del Estado compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló, en fecha 16 de junio de 2015, escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los argumentos que consideró



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

oportunos, solicitó a la Sala que dictara sentencia por la que se anule íntegramente la sentencia recurrida y se confirme la Resolución administrativa impugnada.

**Quinto.**

El recurso de casación fue admitido por providencia de fecha 15 de octubre de 2015, ordenándose también, por diligencia de ordenación de 4 de noviembre de 2015, 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 21 de diciembre de 2015.

**Sexto.**

Por providencia de 12 de mayo de 2016 se señaló para votación y fallo el día 15 de junio de 2016, fecha en la que, efectivamente, se inicia la deliberación, habiendo continuado la misma hasta el día 11 de julio de 2016.

**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 1623/2015 la sentencia que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional dictó en fecha 4 de diciembre de 2014, en el Recurso Contencioso-administrativo 407/2009 seguido contra la Resolución conjunta de la Secretaría General de Energía y de la Secretaría General del Mar, de 16 de abril de 2009, por la que se aprueba el estudio estratégico ambiental del litoral español para la instalación de parques eólicos marinos; recurso que fue formulado por la Xunta de Galicia, y que fue parcialmente estimado: "exclusivamente en todo lo especificado en el mismo que concierna, aun con carácter orientativo, a las aguas interiores del litoral gallego".

**Segundo.**

Como decimos, la Sala de instancia estimó parcialmente ---en el particular expresado--- el recurso contencioso administrativo formulado por la Xunta de Galicia, 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 de la Comunidad Autónoma recurrente:

A) La sentencia de instancia comienza concretando el objeto de las pretensiones deducidas en la instancia, ante el intento de la recurrente de proceder a su ampliación.

"En el presente recurso se impugna la resolución, conjunta de la Secretaría General de Energía y de la Secretaría General del Mar, de 16-4-2009 por la que se aprueba el estudio estratégico ambiental del litoral español para la instalación de parque eólicos marinos,



publicada en el BOE de 8-5-2009 mediante resolución de 30-4-2009 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia.

Esta y no otra es la actividad que se identifica como recurrida en el escrito de interposición del recurso aunque en la demanda se pretende ampliarlo, por la vía de hecho, a la impugnación, de forma indirecta, de la Disposición Adicional 3 del RD 1028/2007 y contra el conjunto de dicho Real Decreto".

B) Igualmente se deja constancia del conflicto de competencia seguido entre las mismas partes ante el Tribunal Constitucional:

"Tras la sentencia del Pleno del TC 3/2014 de 16-1-2014 que desestima el conflicto positivo de competencia 9061/2007 planteado por la Xunta de Galicia en relación con el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, la recurrente ha limitado su recurso a lo que considera como causas específicas de anulación de la resolución recurrida, que no del mencionado RD, y que se exponen en los apartados V y siguientes de su demanda".

C) Excepto uno, la sentencia de instancia rechaza los diferentes motivos de impugnación de la Xunta de Galicia:

1. El relativo a que la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, antes citado, ordenaba que la tramitación y aprobación del Estudio estratégico ambiental se sometiera a las previsiones de la Ley 9/2006, de 26 de junio, sobre evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEPP), y, sin embargo, no hubo tal sujeción estricta sino simplemente adaptación en lo que se estimó como conveniente:

"Como vemos la propia resolución reconoce un ajuste en cuanto a la estructura de los documentos -del documento inicial, ISA y Estudio Estratégico- pero en ningún caso se está asumiendo una omisión procedimental relevante por lo cual no puede aceptarse este motivo de impugnación sobre la base de que es la propia resolución la que lo asume, que es en definitiva el sustento argumental de la demanda".

2. La alegación relativa a que el Estado no tuvo en cuenta toda la documentación que le fue enviada desde la Consellería competente de la Xunta de Galicia en materia de pesca y recursos marinos, resultando así del informe técnico aportado como documento 4 anexo a la demanda:

"No se puede confundir el necesario trámite de audiencia, que en este caso fue debidamente cumplimentado con la recurrente, con el hecho de que las alegaciones realizadas hayan de ser necesariamente acogidas y además de forma favorable a las pretensiones esgrimidas, por el órgano responsable de llevar a cabo la actuación administrativa de aprobación que es lo que en definitiva se denuncia cuando se argumenta sobre la base de que no se tuvo en cuenta la documentación remitida".

3. Igualmente se rechaza la argumentación relativa a que debía procederse a la anulación por no respetar las competencias gallegas referidas a la protección del patrimonio



cultural, ya que el informe del Ministerio de Cultura debería solicitarse a la Xunta y ser vinculante, siendo siempre la Comunidad Autónoma la competente respecto de las facultades autorizatorias, excepto en dos supuestos concretos: bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración General del Estado y los que formen parte del Patrimonio Nacional:

"El Estudio solo sirve para la fijación de unas zonas sobre las que se podrán llevar a cabo proyectos concretos y en los que la Administración autonómica ahora recurrente podrá intervenir y dar su parecer técnico y razonado al respecto en la fase de impacto ambiental de los concretos proyectos. En las zonas no calificadas de exclusión la determinación de la específica y concreta aptitud ambiental se realiza en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos.

(...). El propio suplico de la demanda pone de manifiesto que la recurrente pretende que la Sala no solo anule el Estudio sino que normativice determinando el contenido concreto del Estudio y además determine, en determinados aspectos, el cómo han de desarrollarse la tramitación de los proyectos específicos posteriores con lo que se está pretendiendo pronunciamientos pro futuro en relación a actos futuribles e hipotéticos que gravitan entorno a los proyectos específicos que pudieran desarrollarse, pronunciamientos que, por tanto, exceden del ámbito concreto de la actividad aquí impugnada (desviación procesal) y que en su caso los deberá hacer valer en el seno de la tramitación administrativa de los mencionados proyectos, frente a los actos administrativos que allí se generen y ante las autoridades administrativas y judiciales que resultaran competentes".

4. Igualmente se rechaza la solicitud de convertir zonas aptas en zonas de exclusión conforme el informe técnico aportado, incidiéndose en la importancia del sector pesquero en Galicia y en la afectación física y paisajística que los autogeneradores implican en la zona donde se establezcan. A tal efecto señalaba las zonas de exclusión pretendidas.

5. Y también se rechaza la argumentación relativa al tratamiento de los elementos del patrimonio cultural gallego por la existencia de muchos yacimientos subacuáticos no tenidos en cuenta, debiéndose de anular el Estudio respecto del litoral gallego por esta carencia, o en su defecto, se declare que se debe decretar como zona de exclusión toda zona donde la Xunta de Galicia determine la existencia de un elemento de interés cultural, o, en todo caso, las zonas que se indican.

D) La única argumentación acogida por la Sala de instancia es la que señala que el Estudio ambiental impugnado no puede incluir las aguas interiores, pues, el Real Decreto 1028/2007, sólo proyecta su eficacia sobre el mar territorial, que va desde las líneas de base hasta las 12 millas, y no sobre las aguas interiores, exponiendo que esa extralimitación es nula de pleno derecho y obliga a excluir del Estudio a las citadas aguas interiores y, por ello, que se excluya que, al amparo del mismo, se pueda entender que hay una zonificación de tales aguas interiores a efectos de implantar parques eólicos marinos. Por otro lado, también hay que excluir del Estudio lo que exceda de las 12 millas desde las líneas de base, pues eso ya no constituye mar territorial, al que se circunscribe el RD 1028/2007.

La respuesta estimatoria de la Sala de instancia respecto de este único particular se basó en la siguiente argumentación:

"En cuanto a las aguas interiores, el Real Decreto 1028/2007, que sirve de cobertura a la resolución aquí recurrida, en su art. 1 establece una clara limitación territorial a la que puede



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

afectar ya que determina que: "El presente real decreto tiene por objeto la regulación de los procedimientos, así como la determinación de las condiciones y criterios que han de regir para la obtención de las autorizaciones y concesiones administrativas precisas para la construcción y ampliación de las instalaciones de generación de electricidad que se encuentren ubicadas físicamente en el mar territorial ", y según la Convención del Mar de 1982 y el RD Legislativo 2/2011, el mar territorial es aquél que se extiende hasta una distancia de doce millas náuticas contadas a partir de las líneas de base desde las que se mide su anchura, por lo que el Estudio finalmente aprobado, y aquí recurrido, al margen de cuestiones competenciales, incide en extralimitación normativa en todo lo especificado en el mismo respecto de las aguas interiores (el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado en su art. 8-1 determina que son aguas interiores marítimas españolas, a los efectos de esta ley, las situadas en el interior de las líneas de base del mar territorial e incluyen las de los puertos y cualesquiera otras comunicadas permanentemente con el mar hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas, así como los tramos navegables de los ríos hasta donde existan puertos de interés general) aunque lo sea con carácter meramente orientativo como defiende el Abogado del Estado, habiéndose de estimar el recurso en este punto pero limitándose el pronunciamiento a lo concerniente a las aguas interiores en las que si concurre un interés de la recurrente dada sus competencias y sin efectuar pronunciamiento anulatorio alguno en relación a lo que pudiera referirse a lo que exceda de las 12 millas náuticas (entre ellas la zona contigua y la zona económica exclusiva sobre las que también inciden los derechos soberanos de España) pues en este marco ninguna competencia autonómica puede suscitarse careciendo por ello de legitimación la recurrente".

Esto es, la pretensión anulatoria del Estudio ambiental impugnado es aceptada por la Sala de la Audiencia Nacional exclusivamente porque su eficacia ---en principio, orientativa--- se extiende a las denominadas "aguas interiores" de Galicia, no aceptándose, sin embargo, en relación con la zona marítima que exceda de las doce millas náuticas; por otra parte, la ratio decidendi de la sentencia es clara: la Xunta de Galicia cuenta con competencias en las "aguas interiores", pero carece de ellas más allá de las doce millas náuticas.

### **Tercero.**

Contra esa sentencia ha interpuesto la parte recurrente, Administración General del Estado, recurso de casación, en el cual esgrime un único motivo de impugnación al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

La Administración recurrente deja constancia de la explicación dada por los redactores del Estudio Estratégico Ambiental, en el expediente administrativo tramitado, en cuanto al ámbito territorial de aplicación del mismo:

" De acuerdo con la disposición adicional tercera del Real Decreto 1.028/2007 , el objetivo del Estudio Estratégico Ambiental del litoral español para la instalación de parques eólicos marinos es la determinación de las zonas del dominio público marítimo terrestre que, a los solos efectos ambientales, reúnen las condiciones favorables para la instalación de parques eólicos marinos.

El ámbito de estudio abarca una banda litoral de aproximadamente 24 millas náuticas medidas desde la línea de base recta, incluyendo además las aguas interiores definidas por la misma. Esta banda es suficientemente amplia para abarcar la totalidad de los proyectos eólicos



marinos previsibles actualmente, con el estado presente de la tecnología eólica marina comercial ...

En cualquier caso, los resultados del Estudio Estratégico tendrán carácter orientativo para las aguas interiores, por encontrarse fuera del ámbito de aplicación del Real Decreto 1.026/2007 ...".

Expone, a continuación, la citada recurrente que la cobertura del Estudio Estratégico no la presta el artículo 1 del Real Decreto 1028/2007, sino su Disposición Adicional Tercera, distinguiendo que una cosa es que el objeto general del Real Decreto sean las autorizaciones y concesiones eólicas marinas y, otra muy distinta, que todos los preceptos de la norma reglamentaria hayan de ir referidos al marzo territorial. Según se expresa, la citada Disposición Adicional va referida a "las zonas de dominio público marítimo terrestre", del que ---puesto el Real Decreto 1028/2007 en relación con el artículo 3.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas ---, forman parte no solo el mar territorial sino también las aguas interiores. Por ello, al incluirse en el Estudio Estratégico las aguas interiores, no se ha incurrido en extralimitación alguna, como sostiene la Sala de instancia.

Se completa el motivo apelando a la racionalidad del carácter integral del Estudio Estratégico; al carácter orientativo del mismo; a la ausencia de referencia en el litigio a cuestiones competenciales en las aguas interiores; a que el territorio autonómico de Galicia --- artículo 2.1 del Estatuto--- no se extiende al mar territorial ni a las aguas interiores (sin perjuicio de las competencias que puedan ejercerse en estas); y, en fin, a que, en todo caso, las competencias para las instalaciones eólicas en el marzo territorial y en las aguas interiores no lo son en la Comunidad Autónoma de Galicia, por lo que la competencia al efecto es estatal.

#### **Cuarto.**

Con carácter previo hemos de responder a las tres causas de inadmisibilidad planteadas por la Xunta de Galicia en su escrito de oposición:

a) Defectuosa preparación del recurso de casación, por cuanto en el escrito de preparación no se realiza el juicio de relevancia exigido, estando el mismo defectuosamente preparado, lo que determinaría la inadmisión del recurso de conformidad con lo establecido en el artículo 93.2.a) en relación con el 89.2 de la LRJCA .

Para el examen de esta causa de inadmisión, en relación con la defectuosa preparación del recurso interpuesto, y para su consiguiente rechazo hemos de limitarnos a resumir la doctrina de la Sala sobre los requisitos exigibles para la preparación del recurso de casación, recordando que la recurrida es una Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional ---que no de alguna de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia---; entre otras muchas resoluciones, la expresada doctrina la encontramos en el ATS de 10 de febrero de 2011 (RC 2927/2010), y, más recientemente, en el ATS de 9 de junio de 2016 (RC 3749/2015), en los que hemos efectuado las siguientes consideraciones:

"a) Cuando el artículo 89.1 LJCA establece que el escrito de preparación debe contener una sucinta exposición de los requisitos de forma exigidos, se está refiriendo a los requisitos expresados en los artículos anteriores, y entre ellos figura de forma primordial la tajante regla procesal del artículo 88.1, que exige que el recurso se funde, exclusivamente, en alguno o algunos de los cuatro motivos que ahí se perfilan; de manera que es carga del recurrente en casación indicar ya en la fase de preparación el concreto o concretos motivos en



que se fundará el recurso y no en cualesquiera otras razones no contempladas en la Ley Jurisdiccional, con indicación de los concretos preceptos o jurisprudencia que se reputan infringidos o del contenido de las infracciones normativas o jurisprudenciales que se pretendan denunciar y desarrollar en el escrito de interposición del recurso de casación, aunque fuere de forma sucinta. Si así no se exigiera, es decir, si se estimara innecesario anticipar el motivo o motivos al que se acogerá el escrito de interposición en los términos expresados, el trámite de preparación quedaría privado de su sentido y finalidad característicos, desde el momento que el Tribunal a quo quedaría desprovisto de elementos de juicio para verificar que el recurso de casación cumple el más primario requisito de procedibilidad, cual es que se funda formalmente en uno de esos cuatro motivos, con indicación de las infracciones normativas o jurisprudenciales denunciadas, y no en otro tipo de consideraciones ajenas al sistema de la Ley procesal, y la parte recurrida carecería de la información necesaria al respecto para adoptar la posición procesal que estimara pertinente.

Esta exigencia de expresión de las concretas infracciones normativas o jurisprudenciales en el escrito de preparación existe tanto cuando la resolución impugnada procede de los Tribunales Superiores de Justicia como de la Audiencia Nacional y cualquiera que sea el motivo del artículo 88.1 que se utilice.

b) Los dos primeros apartados de que consta el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción deben ser interpretados y aplicados de forma conjunta y armónica. Así, el segundo apartado no es independiente del primero o alternativo al mismo, al contrario, se asienta en el apartado primero y establece un requisito añadido sobre éste, para el caso específico que en él se contempla, de sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia. Consiguientemente, la regla general aplicable a todos los casos y motivos casacionales (ex art. 89.1) es que ha de anunciarse ya en la preparación el motivo del artículo 88.1 al que se acogerá el recurso de casación en los concretos términos expuestos en el apartado anterior; y existe además un caso específico de impugnaciones casacionales (ex art. 89.2), las concernientes a sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia y basadas en el motivo casacional del apartado d), en las que ha de darse en el propio escrito de preparación un paso más, no sólo anunciando el motivo y las infracciones, sino además justificando, sucinta pero en todo caso suficientemente, la relevancia de la infracción del Derecho estatal o de la Unión Europea en que ese motivo pretende basarse en el fallo de la sentencia, como corresponde a su naturaleza.

c) Si el escrito de preparación no especifica en modo alguno los motivos a los que se acogerá la interposición con las exigencias expresadas, el recurso será inadmisibles por aplicación del artículo 93.2.a) en relación con los artículos 88.1 y 89.1, todos ellos de la Ley Jurisdiccional, por haber sido defectuosamente preparado. Y esta misma conclusión, la de inadmisibilidad, será de aplicación, aunque sea de forma limitada a los motivos casacionales afectados, cuando se desarrolle en el escrito de interposición un motivo no anunciado previamente en el escrito de preparación o las infracciones normativas o jurisprudenciales desarrolladas en el escrito de interposición no guarden relación con las anunciadas en el escrito de preparación.

d) Esta exigencia legal primaria del artículo 89.1, de necesaria y obligada anticipación o anuncio en el escrito de preparación de los motivos que se piensan esgrimir en la interposición, es aplicable tanto respecto de las sentencias y autos procedentes de los Tribunales Superiores de Justicia como respecto de los dictados por la Audiencia Nacional, si bien, como antes dijimos y es jurisprudencia consolidada, la carga añadida del apartado segundo del mismo precepto sólo juega respecto de las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

e) La labor de las Salas de instancia en esta fase de preparación, por lo que respecta a la verificación de la cita de los motivos a los que se acogerá el recurso, es de comprobación formal de que efectivamente el recurso se anuncia por alguno o algunos de los motivos del tan citado artículo 88.1, o se acoge a alguno de los supuestos contemplados en el artículo 87.1 para el caso de que el recurso de casación se dirija contra autos, sin que en este trámite pueda someterse a censura el acierto jurídico de las infracciones normativas que se anuncian en el referido escrito".

b) Falta de coherencia entre el escrito de preparación y el de formalización de la interposición, pues en el primero se hacía referencia al artículo 88.1.c) del que nada se aporta en el de formalización; y, por lo que respecta al motivo anunciado por la vía del artículo 88.1.d), nada se dice al formalizar el recurso sobre lo expuesto en el de preparación sobre que las aguas interiores forman parte del marzo territorial.

Su rechazo también procede por cuanto ningún precepto obliga a mantener en el escrito de interposición del recurso de casación un motivo previamente anunciado, o, incluso, una vía procesal ---en este caso la del artículo 88.1.c de la LRJCA --- puesta de manifiesto en el momento inicial de la preparación del recurso. Tampoco ninguna falta de coherencia se percibe en la argumentación, utilizada en el escrito de preparación ---y no seguida en el momento de la interposición--- y basada en que las "aguas interiores" forman parte del marzo territorial, por cuanto tal afirmación se realiza ---sólo--- en relación con "las aguas interiores de los puertos".

c) En tercer lugar se pretende la inadmisibilidad del recurso por defecto en el escrito de formalización en el único motivo, al no señalarse cuáles son las normas o la jurisprudencia infringidas, cuando, además no existe coherencia con el escrito de preparación del recurso.

Tampoco ello es cierto, pues, el Real Decreto 1028/2007 ---y, por supuesto su disposición adicional tercera --- aparece citado en el escrito de interposición, que no tiene porqué reproducir todos y cada uno de los preceptos citados como infringidos al preparar el recurso; por otra parte ---y aunque de forma sucinta--- en el mismo escrito se contiene un juicio de la recurrente expresivo de las razones por las que la vulneración de dichos preceptos ha sido relevante para el fallo dictada en la sentencia de instancia.

#### **Quinto.**

Vamos a estimar el recurso, aceptando el motivo que se plantea, y recordando que la presente no se trata de una cuestión competencial, sino, por decirlo de alguna manera, de una delimitación de "ámbito territorial"; así lo ha entendido la SAN de instancia que, con claridad, ha expuesto su ratio decidendi. En concreto, se señalaba en la citada SAN que " ... el Estudio finalmente aprobado, y aquí recurrido, al margen de cuestiones competenciales, incide en extralimitación normativa en todo lo especificado en el mismo respecto de las aguas interiores ... habiéndose de estimar el recurso en este punto pero limitándose el pronunciamiento a lo concerniente a las aguas interiores en las que si concurre un interés de la recurrente dadas sus competencias".

Dicho de otra forma, como quiera que la Xunta de Galicia cuenta con competencias en el ámbito de su aguas territoriales, tiene, por ello, legitimación para la impugnación del Estudio Estratégico aprobado por el Estado, que, con la aprobación del citado Estudio ---y al incluir en su ámbito las aguas interiores gallegas---, ha invadido el "ámbito territorial gallego", aunque no las competencias de la Xunta, de las que carece en la materia.

**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Como sabemos, el Real Decreto ---cuya disposición adicional tercera habilita para la aprobación del Estudio Estratégico impugnado--- regula el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial. Como en el Preámbulo del mismo se recuerda, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 54/1997, de 20 de noviembre , del Sector Eléctrico ---hoy Ley 24/2013, de 26 de diciembre--- y artículo 4.2 del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo , por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial (hoy derogado por Real Decreto Ley 9/2013, de 12 de julio), "corresponde a la Administración General del Estado, a través de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Turismo y Energía, la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eólicas en el mar territorial, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos de la Administración". Se insiste en que, a diferencia de lo que ocurren en tierra --- donde la normativa de aplicación es esencialmente autonómica---, "la novedad que aquí se nos presenta viene dada por el emplazamiento de las instalaciones de generación en el mar, por la ausencia de experiencias previas en dicho medio y por ser la competencia para su tramitación exclusivamente estatal".

Como también sabemos, la Xunta de Galicia desde una perspectiva competencial impugnó el citado Real Decreto 1028/2007 a través del Conflicto Positivo de Competencias 9061/2007, que fue desestimado por la STC 3/2014, de 16 de enero , siguiendo la doctrina ya establecida en la anterior STC 8/2003, de 17 de enero , y las que la siguen ( SSTC 87/2013, de 11 de abril y 99/2013, de 23 de abril ). Jurisprudencia constitucional tomada en consideración por la sentencia impugnada.

En la misma se reitera y reafirma que el territorio es el elemento definidor de las competencias de los poderes públicos territoriales, como se deduce de los artículos 143 y 137 CE , y, por ello, para determinar las competencias autonómicas, ha de partirse ( STC 3/2014 ) del "el entendimiento común de que el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente Comunidad Autónoma pero que éstos nunca se han extendido ni tampoco hoy se extienden al mar territorial, siendo esta y no otra la idea razón que subyace en la doctrina constitucional. Precisamente porque el mar territorial no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas, sólo excepcionalmente pueden llegarse a ejercerse competencias autonómicas sobre el mar territorial, siempre y cuando exista un explícito reconocimiento estatutario o sólo cuando resulte imprescindible para el ejercicio de la competencia de la que es titular". A estos dos criterios se añade el de que la competencia autonómica resulte "de la naturaleza con que esta competencia se ha configurado en el bloque de constitucionalidad". En suma, como señala la STC 99/2013 , "para el Tribunal Constitucional las competencias de las Comunidades autónomas no se extienden de ordinario al mar territorial. Y ello porque el mar territorial no forma parte del territorio autonómico".

Aplicando tal doctrina al supuesto de autos la STC 3/2014 llega a la conclusión de que se esté en alguno de los supuestos en los que excepcionalmente se ha admitido que se pueden llegar a ejercer competencias en el mar territorial, pues, según se expresa "ni existe un reconocimiento estatutario explícito para el ejercicio de la competencia autonómica en materia de régimen energético sobre el mar territorial, ni ello deriva de la naturaleza con que esta competencia se ha configurado en el bloque de la constitucionalidad, ni, finalmente, la autorización de las instalaciones de producción de energía en el mar territorial resulta imprescindible, con carácter general, para el ejercicio de las competencias de las que la Comunidad Autónoma de Galicia es titular". En consecuencia, al no haberse invocado ni concurrir alguno de los supuestos en los que excepcionalmente se admite que las Comunidades Autónomas lleguen a ejercer competencias sobre el mar territorial, la STC 3/2014 concluye señalando que el Real Decreto impugnado no infringe el sistema

**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

constitucional de distribución de competencias. La STC igualmente desestima el argumento subsidiario desarrollado por la Xunta de Galicia en relación con una presunta infracción del principio de cooperación en el ejercicio de competencias estatales que recaigan sobre el mismo espacio físico que sea soporte de otras competencias autonómicas, por entender suficientemente garantizadas por el Real Decreto 1028/2007 la participación de la Xunta de Galicia, ya que las Comunidades Autónomas afectadas disponen de vías suficientes para poder ejercitar y defender sus propias competencias en el procedimiento posterior de autorización de la concreta instalación. Como señala la misma STC 3/2014 :

"El procedimiento que regula el Real Decreto impugnado para los parques eólicos es, por tanto, previo a la autorización de la instalación para cuyo otorgamiento el Real Decreto 661/2007, contempla la consulta a las Comunidades Autónomas. La reserva de zona se inicia a instancia de parte, y entre la documentación que debe presentar el interesado en obtenerla, se encuentra la información necesaria para la tramitación del estudio de impacto ambiental y una separata para las Administraciones públicas afectadas. Recibida la documentación, el órgano estatal competente debe reunir, en el denominado documento de caracterización, todos los informes emitidos por las instituciones y Administraciones afectadas sobre las consecuencias que podría tener la posible implantación del parque eólico que sobre el área que la rodea. Si este documento no existe o si se prevé que su vigencia no se mantendrá hasta la resolución del procedimiento de concurrencia, se exige la elaboración de un nuevo documento de caracterización que debe tener en cuenta las repercusiones que el posible parque eólico tenga sobre la actividad pesquera, flora y fauna, aves, navegación marítima, navegación aérea, turismo, patrimonio histórico y arqueológico y sobre el paisaje, geomorfología y las comunidades biológicas del fondo marino, playas, dinámica litoral y la estabilidad de las costas adyacentes, espacios marinos sometidos a un régimen de protección ambiental, explotación de recursos minerales, defensa y seguridad, cables y las tuberías submarinas y cualquier otro que se considere de interés. Esto es, el documento de caracterización debe tener en cuenta la repercusión de la citada instalación sobre las áreas de actividad afectadas por el ejercicio de las competencias autonómicas. A tal fin, se solicitarán informes a las "Administraciones previsiblemente afectadas por la ejecución de proyectos eólicos en el interior del área de estudio", participación que, en el caso de las Comunidades Autónomas, se llevará a cabo, según establece la disposición adicional cuarta, de acuerdo con las previsiones específicas que establezcan sus normas estatutarias. Una vez elaborado este documento se irá incorporando al mismo cualquier nueva información o actualización aportada, entre otros, por las Administraciones consultadas.

A tenor de lo expuesto, no cabe duda que el principio de colaboración se ha plasmado en el Real Decreto impugnado en lo que se refiere al documento de caracterización del área eólica mediante un sistema de consulta a las Comunidades Autónomas afectadas, que ningún reparo suscita desde el punto de vista de su constitucionalidad. Las Comunidades Autónomas no han sido excluidas de la selección del adjudicatario del proceso de concurrencia, que culmina con la reserva de zona, y que se inicia una vez elaborado y aprobado el documento de caracterización. De acuerdo con el art. 15 del Real Decreto impugnado, forma parte del comité de valoración un representante designado por la Consejería con competencias en materia de energía de cada una de las Comunidades Autónomas y ciudades autónomas que lindan con el área eólica marina. El hecho de que las Comunidades Autónomas, cuyas competencias pueden verse afectadas por la reserva de zona para instalaciones de este tipo, sólo cuenten con un representante con voz y voto en el órgano colegiado, no les impide expresar su parecer en relación a todos aquellos aspectos que pueden afectar a sus competencias y conformar mediante su voto la voluntad del órgano colegiado.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Finalmente, tampoco se elimina la participación de las Comunidades Autónomas en el otorgamiento de la autorización de la instalación. De acuerdo con el art. 27 del Real Decreto impugnado, resulta que los trámites de información pública, alegaciones, información a otras Administraciones públicas y resolución, se harán de acuerdo con los arts. 125 , 126 , 127 y 128 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre , por lo que el Real Decreto impugnado no contiene una regulación distinta del mencionado Real Decreto, que no es objeto de impugnación en este conflicto de competencias, ni ha sido objeto de alegación alguna. De la misma forma, el procedimiento simplificado que establece el Real Decreto impugnado para la autorización de otras instalaciones de generación con energías renovables distintas de la eólica, se remite con carácter supletorio, a lo establecido en el Real Decreto 1955/2000, sin que excluya expresamente la participación de las Administraciones públicas afectadas, motivo por el cual no podemos concluir que se haya excluido el principio de colaboración que, en su caso, sería imputable a una disposición que no ha sido recurrida en este conflicto de competencias" .

#### **Sexto.**

Aclarado el anterior aspecto competencial, debemos analizar a continuación el estrictamente territorial anunciado, en cuando lo aceptado por la sentencia de instancia es la usencia de competencias del Estado en el ámbito de las aguas interiores de Galicia. Ello nos obliga a perfilar los dos conceptos en cuestión: el marzo territorial y las aguas interiores.

El artículo 132.2 de la Constitución (CE ) 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" . Esto es, en el precepto constitucional no se mencionan las aguas interiores.

En primer lugar, en el artículo 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC) ---en el que se han introducido algunas modificaciones por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LPLMLC), que no afectan al caso---, de conformidad con el precepto constitucional de precedente cita se consideran "bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal" a (1) la ribera del mar y de las rías (que incluyen (a) la zona marítimo-terrestre y (b) las playas), (2) "el marzo territorial y las aguas interiores con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica", así como (3) "los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica". Esto es, es en el precepto legal en el que se contiene la referencia expresada a las aguas interiores.

Desde la perspectiva, pues, de la normativa constitucional y legal en vigor ---y dejando al margen ahora la normativa internacional, a la que luego haremos referencia--- hemos de comenzar analizando el citado artículo 3º LC teniendo en cuenta que el legislador ordinario ha procedido, con evidente detalle, a perfilar y concretar los dos primeros bienes de dominio público que se mencionan en el precepto constitucional del que trae causa (132.2 CE), esto es, "la zona marítimo terrestre, (y) las playas". Así, la vigente LC define (1) en su apartado 1.a) la "zona marítimo terrestre", y en (2) su apartado 1.b) "las playas o zonas de depósito de materiales sueltos", debiendo añadir nosotros que el conjunto de ambas (esto es, la zona marítimo terrestre y la playa) constituyen la denominada "ribera del mar" ( artículo 3.1 LC ). No merece la pena la reproducción de tales conceptos ---zona marítimo terrestre y playa--- por ser suficientemente conocidos, estar perfectamente delimitados en la vigente LC y no ser dichos espacios discutidos en el presente litigio.

Sin embargo, por otra parte, el legislador, y a diferencia de lo anterior, en los apartados 2 y 3 del mismo artículo, no define a los otros dos integrantes del dominio público marítimo



terrestre; así (3), en el apartado 2 del citado artículo 3º LC , y en relación con el "mar territorial ... con su lecho y subsuelo" (tercero de los bienes de dominio público marítimo terrestre), se remite, para su definición y regulación, a "su legislación específica". Y algo similar lleva a cabo el mismo precepto (4), en su apartado 3, en relación con "los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental".

En consecuencia, desde una perspectiva sistemática del precepto, hemos de señalar que tanto el constituyente (132.2 CE) como el legislador (3 LC) se han querido referir, en todo momento, a cuatro bienes de dominio público marítimo terrestre: La (1) zona marítimo terrestre, la (2) playa, el (3) mar territorial y los (4) recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, procediendo a definir los dos primeros bienes de dominio público en la misma LC (por cuanto se trata de concepto que se incluyen en el ámbito sectorial objeto de la misma ley), y, remitiéndose a su legislación específica para definir los dos últimos, ya que los conceptos de mar territorial y de recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, son conceptos que exceden del propio ámbito de la legislación estatal sobre costas.

Por otra parte, igualmente nos interesa destacar que el legislador ordinario ha situado, como integrantes del dominio público marítimo-terrestre, junto al "mar territorial", y, pese a su ausencia en el precepto constitucional, a "las aguas interiores", remitiéndose ---al igual que para el "mar territorial"--- a su "legislación específica" para su definición y regulación.

En consecuencia, no contamos en la vigente LC con un definición del "mar territorial" ni de "aguas interiores", ni con un concepto de recursos naturales, ni, en fin, con los conceptos de zona económica y la plataforma continental, donde, en principio, y en el ámbito del medio marino, los recursos naturales se encontrarían.

### **Séptimo.**

Aclarado el anterior aspecto competencial, debemos analizar a continuación el estrictamente territorial anunciado, en cuando lo aceptado por la sentencia de instancia es la ausencia de competencias del Estado en el ámbito de las aguas interiores de Galicia. Ello nos obliga a perfilar los dos conceptos en cuestión: el mar territorial y las aguas interiores.

El artículo 132.2 de la Constitución (CE ) 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". Esto es, en el precepto constitucional no se mencionan las aguas interiores.

En primer lugar, en el artículo 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC) ---en el que se han introducido algunas modificaciones por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LPLMLC), que no afectan al caso---, de conformidad con el precepto constitucional de precedente cita se consideran "bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal" a (1) la ribera del mar y de las rías (que incluyen (a) la zona marítimo-terrestre y (b) las playas), (2) "el mar territorial y las aguas interiores con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica", así como (3) "los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica". Esto es, es en el precepto legal en el que se contiene la referencia expresada a las aguas interiores.

Desde la perspectiva, pues, de la normativa constitucional y legal en vigor ---y dejando al margen ahora la normativa internacional, a la que luego haremos referencia--- hemos de comenzar analizando el citado artículo 3º LC teniendo en cuenta que el legislador ordinario ha procedido, con evidente detalle, a perfilar y concretar los dos primeros bienes de dominio público que se mencionan en el precepto constitucional del que trae causa (132.2 CE), esto es,



"la zona marítimo terrestre, (y) las playas". Así, la vigente LC define (1) en su apartado 1.a) la "zona marítimo terrestre", y en (2) su apartado 1.b) "las playas o zonas de depósito de materiales sueltos", debiendo añadir nosotros que el conjunto de ambas (esto es, la zona marítimo terrestre y la playa) constituyen la denominada "ribera del mar" ( artículo 3.1 LC ). No merece la pena la reproducción de tales conceptos ---zona marítimo terrestre y playa--- por ser suficientemente conocidos, estar perfectamente delimitados en la vigente LC y no ser dichos espacios discutidos en el presente litigio.

Sin embargo, por otra parte, el legislador, y a diferencia de lo anterior, en los apartados 2 y 3 del mismo artículo, no define a los otros dos integrantes del dominio público marítimo terrestre; así (3), en el apartado 2 del citado artículo 3º LC, y en relación con el "mar territorial ... con su lecho y subsuelo" (tercero de los bienes de dominio público marítimo terrestre), se remite, para su definición y regulación, a "su legislación específica". Y algo similar lleva a cabo el mismo precepto (4), en su apartado 3, en relación con "los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental".

En consecuencia, desde una perspectiva sistemática del precepto, hemos de señalar que tanto el constituyente (132.2 CE) como el legislador (3 LC) se han querido referir, en todo momento, a cuatro bienes de dominio público marítimo terrestre: La (1) zona marítimo terrestre, la (2) playa, el (3) mar territorial y los (4) recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, procediendo a definir los dos primeros bienes de dominio público en la misma LC (por cuanto se trata de concepto que se incluyen en el ámbito sectorial objeto de la misma ley), y, remitiéndose a su legislación específica para definir los dos últimos, ya que los conceptos de mar territorial y de recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, son conceptos que exceden del propio ámbito de la legislación estatal sobre costas.

Por otra parte, igualmente nos interesa destacar que el legislador ordinario ha situado, como integrantes del dominio público marítimo-terrestre, junto al "mar territorial", y, pese a su ausencia en el precepto constitucional, a "las aguas interiores", remitiéndose ---al igual que para el "mar territorial"--- a su "legislación específica" para su definición y regulación.

En consecuencia, no contamos en la vigente LC con un definición del "mar territorial" ni de "aguas interiores", ni con un concepto de recursos naturales, ni, en fin, con los conceptos de zona económica y la plataforma continental, donde, en principio, y en el ámbito del medio marino, los recursos naturales se encontrarían.

#### **Octavo.**

Aclarado el anterior aspecto competencial, debemos analizar a continuación el estrictamente territorial anunciado, en cuando lo aceptado por la sentencia de instancia es la usencia de competencias del Estado en el ámbito de las aguas interiores de Galicia. Ello nos obliga a perfilar los dos conceptos en cuestión: el mar territorial y las aguas interiores.

El artículo 132.2 de la Constitución (CE) 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". Esto es, en el precepto constitucional no se mencionan las aguas interiores.

En primer lugar, en el artículo 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC) ---en el que se han introducido algunas modificaciones por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LPLMLC), que no afectan al caso---, de conformidad con el precepto constitucional de precedente cita se consideran "bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal" a (1) la ribera del mar y de las rías (que incluyen (a) la zona marítimo-terrestre y (b) las playas), (2) "el



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

marzo territorial y las aguas interiores con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica", así como (3) "los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica". Esto es, es en el precepto legal en el que se contiene la referencia expresada a las aguas interiores.

Desde la perspectiva, pues, de la normativa constitucional y legal en vigor ---y dejando al margen ahora la normativa internacional, a la que luego haremos referencia--- hemos de comenzar analizando el citado artículo 3º LC teniendo en cuenta que el legislador ordinario ha procedido, con evidente detalle, a perfilar y concretar los dos primeros bienes de dominio público que se mencionan en el precepto constitucional del que trae causa (132.2 CE), esto es, "la zona marítimo terrestre, (y) las playas". Así, la vigente LC define (1) en su apartado 1.a) la "zona marítimo terrestre", y en (2) su apartado 1.b) "las playas o zonas de depósito de materiales sueltos", debiendo añadir nosotros que el conjunto de ambas (esto es, la zona marítimo terrestre y la playa) constituyen la denominada "ribera del mar" ( artículo 3.1 LC ). No merece la pena la reproducción de tales conceptos ---zona marítimo terrestre y playa--- por ser suficientemente conocidos, estar perfectamente delimitados en la vigente LC y no ser dichos espacios discutidos en el presente litigio.

Sin embargo, por otra parte, el legislador, y a diferencia de lo anterior, en los apartados 2 y 3 del mismo artículo, no define a los otros dos integrantes del dominio público marítimo terrestre; así (3), en el apartado 2 del citado artículo 3º LC, y en relación con el "mar territorial ... con su lecho y subsuelo" (tercero de los bienes de dominio público marítimo terrestre), se remite, para su definición y regulación, a "su legislación específica". Y algo similar lleva a cabo el mismo precepto (4), en su apartado 3, en relación con "los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental".

En consecuencia, desde una perspectiva sistemática del precepto, hemos de señalar que tanto el constituyente (132.2 CE) como el legislador (3 LC) se han querido referir, en todo momento, a cuatro bienes de dominio público marítimo terrestre: La (1) zona marítimo terrestre, la (2) playa, el (3) mar territorial y los (4) recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, procediendo a definir los dos primeros bienes de dominio público en la misma LC (por cuanto se trata de concepto que se incluyen en el ámbito sectorial objeto de la misma ley), y, remitiéndose a su legislación específica para definir los dos últimos, ya que los conceptos de mar territorial y de recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, son conceptos que exceden del propio ámbito de la legislación estatal sobre costas.

Por otra parte, igualmente nos interesa destacar que el legislador ordinario ha situado, como integrantes del dominio público marítimo-terrestre, junto al "mar territorial", y, pese a su ausencia en el precepto constitucional, a "las aguas interiores", remitiéndose ---al igual que para el "mar territorial"--- a su "legislación específica" para su definición y regulación.

En consecuencia, no contamos en la vigente LC con un definición del "mar territorial" ni de "aguas interiores", ni con un concepto de recursos naturales, ni, en fin, con los conceptos de zona económica y la plataforma continental, donde, en principio, y en el ámbito del medio marino, los recursos naturales se encontrarían.

#### **Noveno.**

Aclarado el anterior aspecto competencial, debemos analizar a continuación el estrictamente territorial anunciado, en cuando lo aceptado por la sentencia de instancia es la usencia de competencias del Estado en el ámbito de las aguas interiores de Galicia. Ello nos obliga a perfilar los dos conceptos en cuestión: el marzo territorial y las aguas interiores.



El artículo 132.2 de la Constitución (CE ) 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". Esto es, en el precepto constitucional no se mencionan las aguas interiores.

En primer lugar, en el artículo 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC) ---en el que se han introducido algunas modificaciones por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LPLMLC), que no afectan al caso---, de conformidad con el precepto constitucional de precedente cita se consideran "bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal" a (1) la ribera del mar y de las rías (que incluyen (a) la zona marítimo-terrestre y (b) las playas), (2) "el mar territorial y las aguas interiores con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica", así como (3) "los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica". Esto es, es en el precepto legal en el que se contiene la referencia expresada a la aguas interiores.

Desde la perspectiva, pues, de la normativa constitucional y legal ---y dejando al margen ahora la normativa internacional, a la que luego haremos referencia--- hemos de comenzar analizando el citado artículo 3º LC teniendo en cuenta que el legislador ordinario ha procedido, con evidente detalle, a perfilar y concretar los dos primeros bienes de dominio público que se mencionan en el precepto constitucional del que trae causa (132.2 CE), esto es, "la zona marítimo terrestre, (y) las playas". Así, la vigente LC define (1) en su apartado 1.a) la "zona marítimo terrestre", y en (2) su apartado 1.b) "las playas o zonas de depósito de materiales sueltos", debiendo añadir nosotros que el conjunto de ambas (esto es, la zona marítimo terrestre y la playa) constituyen la denominada "ribera del mar" ( artículo 3.1 LC ). No merece la pena la reproducción de tales conceptos ---zona marítimo terrestre y playa--- por ser suficientemente conocidos, estar perfectamente delimitados en la vigente LC y no ser dichos espacios discutidos en el presente litigio.

Sin embargo, por otra parte, el legislador, y a diferencia de lo anterior, en los apartados 2 y 3 del mismo artículo, no define a los otros dos integrantes del dominio público marítimo terrestre; así (3), en el apartado 2 del citado artículo 3º LC , y en relación con el "mar territorial ... con su lecho y subsuelo" (tercero de los bienes de dominio público marítimo terrestre), se remite, para su definición y regulación, a "su legislación específica". Y algo similar lleva a cabo el mismo precepto (4), en su apartado 3, en relación con "los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental".

En consecuencia, desde una perspectiva sistemática del precepto, hemos de señalar que tanto el constituyente (132.2 CE) como el legislador (3 LC) se han querido referir, en todo momento, a cuatro bienes de dominio público marítimo terrestre: La (1) zona marítimo terrestre, la (2) playa, el (3) mar territorial y los (4) recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, procediendo a definir los dos primeros bienes de dominio público en la misma LC (por cuanto se trata de concepto que se incluyen en el ámbito sectorial objeto de la misma ley), y, remitiéndose a su legislación específica para definir los dos últimos, ya que los conceptos de mar territorial y de recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, son conceptos que exceden del propio ámbito de la legislación estatal sobre costas.

Por otra parte, igualmente nos interesa destacar que el legislador ordinario ha situado, como integrantes del dominio público marítimo-terrestre, junto al "mar territorial", y, pese a su ausencia en el precepto constitucional, a "las aguas interiores", remitiéndose ---al igual que para el "mar territorial"--- a su "legislación específica" para su definición y regulación.

En consecuencia, no contamos en la vigente LC con un definición del "mar territorial" ni de "aguas interiores", ni con un concepto de recursos naturales, ni, en fin, con los conceptos de



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

zona económica y la plataforma continental, donde, en principio, y en el ámbito del medio marino, los recursos naturales se encontrarían.

**Décimo.**

Debemos, pues, acoger el único motivo propuesto por la Administración estatal recurrente, y, por las mismas argumentaciones expuestas, procede desestimar el recurso contencioso administrativo formulado por la Xunta de Galicia en su integridad ---y no estimarlo de forma parcial--- contra la Resolución conjunta de la Secretaría General de Energía y de la Secretaría General del Mar, de 16 de abril de 2009 por la que se aprueba el Estudio Estratégico Ambiental del litoral español para la instalación de parques eólicos marinos, publicada en el BOE de 8 de mayo de 2009, mediante Resolución de 30 de abril de 2009 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia.

**Décimo primero.**

Al declararse no haber lugar al recurso de casación no procede condenar a la parte recurrente en las costas del mismo ( artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio ).

**FALLO**

Por todo lo expuesto,

EN NOMBRE DEL REY,

por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1º. Haber lugar al Recurso de Casación 1623/2015 interpuesto por la Administración General del Estado contra la sentencia, parcialmente estimatoria, dictada por la Sección Tercera de Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de fecha de 4 de diciembre de 2014, en su Recurso Contencioso-administrativo 407/2009 .

2º. Anulamos y casamos dicha sentencia.

3º. Desestimamos el Recurso Contencioso-administrativo 407/2009 formulado por la Xunta de Galicia contra la Resolución conjunta de la Secretaría General de Energía y de la Secretaría General del Mar, de 16 de abril de 2009 por la que se aprueba el Estudio Estratégico Ambiental del litoral español para la instalación de parques eólicos marinos, publicada en el BOE de 8 de mayo de 2009, mediante resolución de 30 de abril de 2009 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia; Resolución que declaramos ajustada al Ordenamiento jurídico.

4º. No realizar condena en costas.

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

Así se acuerda y firma.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

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.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.