

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**8354** *Sala Segunda. Sentencia 88/2021, de 19 de abril de 2021. Recurso de amparo 1683-2020. Promovido por doña Carmen Borrero Rodríguez en relación con la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que desestimó su impugnación de la denegación por silencio de solicitud de concesión de uso, ocupación y aprovechamiento de un inmueble en el municipio de Cartaya (Huelva). Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación): resolución judicial que desatiende el previo reconocimiento por sentencia de la titularidad dominical de un bien, que se retrotrae a un momento anterior a la entrada en vigor de la Ley de costas.*

ECLI:ES:TC:2021:88

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por la magistrada doña Encarnación Roca Trías, presidenta, y los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez y don Ricardo Enríquez Sancho, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1683-2020, promovido por doña Carmen Borrero Rodríguez contra la sentencia de 18 de octubre de 2018, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el procedimiento ordinario núm. 76-2017, que había desestimado el recurso interpuesto por aquella contra la denegación presunta por silencio administrativo de la solicitud de concesión de uso, ocupación y aprovechamiento de un inmueble sito en la localidad de El Portil, término municipal de Cartaya (Huelva), al amparo de lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, que, en fecha 22 de noviembre de 2013, había presentado ante el Ministerio de Medio Ambiente; y, también, contra la providencia de 24 de enero de 2020 de la misma Sección y Sala que inadmitió a trámite el incidente extraordinario de nulidad de actuaciones interpuesto contra la anterior resolución. Ha sido parte el abogado del Estado. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro de este tribunal el día 13 de marzo de 2020, el procurador de los tribunales don Marcos Juan Calleja García, en nombre y representación de doña Carmen Borrero Rodríguez, defendida por el letrado don Juan Antonio Carrillo Donaire, interpuso recurso de amparo contra la sentencia de 18 de octubre de 2018, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el procedimiento ordinario núm. 76-2017, que había desestimado el recurso interpuesto por aquella contra la denegación presunta por silencio administrativo de la solicitud de concesión de uso, ocupación y aprovechamiento de un inmueble sito en la localidad de El Portil, término municipal de Cartaya (Huelva), al amparo de lo establecido en la disposición transitoria

primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, que, en fecha 22 de noviembre de 2013, había presentado ante el Ministerio de Medio Ambiente; y, también, contra la providencia de 24 de enero de 2020 de la misma Sección y Sala que inadmitió a trámite el incidente extraordinario de nulidad de actuaciones interpuesto contra la anterior resolución.

2. La demanda trae causa de los siguientes hechos:

a) La demandante, que había adquirido en 1978, mediante escritura pública e inscripción en el correspondiente registro de la propiedad, el dominio de una finca sita en la localidad de El Portil, término municipal de Cartaya (Huelva), sobre la que había construido una vivienda unifamiliar, pretendió acreditar que dicha titularidad era anterior a la Orden de 14 de septiembre de 1989, fecha en la que fue practicado el deslinde para determinar la zona marítimo-terrestre, en aplicación de lo establecido en el apartado 3 de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (en adelante, Ley 22/1988), para, de ese modo, acogerse a la posibilidad de obtener una concesión administrativa de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre en la forma prevista por aquella disposición transitoria primera de la Ley. Sin embargo, la solicitud le fue denegada por la Orden de 17 de septiembre de 1996 del entonces Ministerio de Medio Ambiente. La denegación obedeció a la consideración de que las obras eran ilegales al no haberse presentado la solicitud de legalización, de conformidad con lo que establecía en aquel momento el Real Decreto 1088/1980, de 23 de mayo, aprobatorio del reglamento para la ejecución de la Ley 28/1969, de 26 de abril, de costas, no siendo tampoco aplicable la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/1988, en vigor, por entenderse que no era de interés público. Acudió, entonces, a la vía contencioso-administrativa, que finalizó con sendas sentencias desestimatorias de su recurso, dictadas, en fecha 15 de octubre de 1999 por la Audiencia Nacional y, en trámite de casación por el Tribunal Supremo el día 3 de diciembre de 2003. El argumento determinante de aquella desestimación fue que el terreno objeto de controversia pertenecía ya al dominio marítimo-terrestre incluso antes de que entrara en vigor la Ley 22/1988, teniendo tal consideración de conformidad con las prescripciones que establecía ya la Ley de costas de 1969. La sentencia del Tribunal Supremo agregó que «[e]l efecto que de ello se deriva es que las autorizaciones para construir de que dispone el recurrente [se refiere a la licencia de obras que, en su momento, le concedió el Ayuntamiento de Cartaya] son autorizaciones que no dan cobertura a las edificaciones en dominio público que es, precisamente, donde nos encontramos, pues las autorizaciones edificatorias obtenidas son las generales sobre los terrenos privados, y no las especiales que se exigen cuando la edificación tiene lugar sobre terrenos de dominio público, como es el caso» (FJ 3).

b) Rechazada aquella pretensión, la actora presentó, en este caso ante la jurisdicción civil, una demanda para obtener el reconocimiento de su titularidad dominical sobre aquel inmueble en fecha anterior a la de 1989 y, si bien la inicial sentencia de 6 de marzo de 2013 del Juzgado de Primera Instancia núm. 6 de Huelva desestimó su pretensión, la posterior resolución de 4 de septiembre de 2013, de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de aquella capital, recaída en trámite de apelación, estimó definitivamente y en firme la demanda declarando que doña Carmen Borrero Rodríguez «fue propietaria, por justo título inscrito y con la condición de tercero hipotecario» del art. 34 de la Ley hipotecaria, de una finca registral inscrita en la localidad de El Portil, término municipal de Cartaya, con anterioridad al deslinde aprobado por Orden Ministerial de 14 de septiembre de 1989 y que reunía «los requisitos sustantivos para solicitar la concesión a que se refiere la disposición transitoria primera» de la Ley 22/1988.

c) Paralelamente a la anterior iniciativa procesal de la actora, la Dirección General de Costas, en fecha 4 de noviembre de 2011, dictó una resolución en trámite de alzada, que desestimaba el recurso administrativo formalizado por doña Carmen Borrero Rodríguez contra otra anterior de 28 de julio de 2009 del Servicio Provincial de Costas

en Huelva, que había acordado la recuperación posesoria del dominio público marítimo-terrestre ocupado, en base a la decisión judicial firme dictada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 3 de diciembre de 2003 [antecedente 2 a]).

La ahora demandante interpuso recurso contencioso-administrativo contra aquella resolución pero fue desestimado por sentencias, de 24 de septiembre de 2015 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla) y, en vía de casación, por la sentencia de 24 de noviembre de 2016 de la Sala correspondiente del Tribunal Supremo. La primera de estas resoluciones señaló que las administraciones públicas tienen potestad «para recuperar por sí mismas la tenencia de sus bienes de dominio público», de tal manera que, dado que la parcela y la edificación construida sobre la misma por la recurrente se asentaba dentro del dominio público marítimo-terrestre y le había sido denegada a esta la concesión para la ocupación de aquel dominio público por la resolución de 17 de septiembre de 1996, confirmada después por la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de septiembre de 2003, procedía acceder a la pretensión sostenida por la administración de recuperar dicho dominio, demoler la construcción realizada, retirar los materiales y acordar la reposición del terreno a su estado primitivo, con apercibimiento de desahucio y de ejecución subsidiaria.

Por su parte, la sentencia del Tribunal Supremo, en lo que ahora es de interés, confirmó la sentencia de instancia, en cuanto que se apoyó en una resolución judicial firme que había declarado que se trataba de un terreno perteneciente al demanio público. Señaló, de modo textual, que «[t]anto la cuestión relativa al tratamiento desigual del resto de parcelas del litoral como la referida a la demolición y retirada de materiales han quedado implícitamente resueltas con la razón expresada por la Sala de instancia para desestimar la acción ejercitada, cual es que tales cuestiones quedaron decididas en sentencia firme y, por consiguiente, lo acaecido a otras parcelas es irrelevante y la recuperación posesoria resulta incontestable, sin prejuzgar lo que pueda decidirse en definitiva respecto de la concesión que de nuevo ha interesado la recurrente a la vista de la sentencia recaída en la jurisdicción civil, que se ha aportado como prueba documental en este recurso de casación».

d) Finalmente, con apoyo en el pronunciamiento firme de la jurisdicción civil que le permitía acreditar su titularidad dominical sobre el inmueble objeto de cuestionamiento en fecha anterior al año 1989, la actora presentó, el día 22 de noviembre de 2013, una nueva solicitud ante la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar (Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino), en demanda de que le fuera otorgada la concesión para la utilización, ocupación y aprovechamiento del terreno cuestionado, que figuraba incluido en el dominio público marítimo-terrestre, con fundamento en lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988. La administración no dictó resolución expresa y, contra el pronunciamiento desestimatorio operado por silencio administrativo, doña Carmen Borrero interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sección Primera de la Sala correspondiente de la Audiencia Nacional, instando en el suplico de su demanda, además de la revocación de la resolución presunta, las siguientes peticiones: (i) que declarara su derecho a la concesión de uso, ocupación y aprovechamiento del terreno «en el plazo previsto en el artículo 2 de la Ley 2/2013 y con derecho a las prórrogas legalmente previstas»; (ii) que declarara «el derecho a que la concesión le [fuera] otorgada con plazo de inicio desde la fecha de su otorgamiento; y (iii) que [condenara] a la administración demandada a estar y pasar por dichas declaraciones y a otorgar el título concesional correspondiente». Igualmente, reclamaba la condena en costas de la administración demandada.

A la citada pretensión principal, añadía la recurrente una alegada vulneración del art. 14 CE porque, con apoyo en un documento expedido por el director del Servicio Provincial de Costas de Huelva, que daba cuenta de las viviendas construidas en la zona marítimo-terrestre de la localidad de El Portil, en virtud de licencias de obras concedidas por el Ayuntamiento de Cartaya en fechas anteriores a la vigencia de la Ley 22/1988, aquellas, o bien habían obtenido la correspondiente concesión, o bien se hallaban en trámite de

resolución, a diferencia de la solicitud de concesión administrativa presentada por la actora, que no le había sido otorgada, siendo la única excepción respecto de las demás.

La Sala, en el seno del procedimiento ordinario núm. 76-2017, dictó sentencia de 18 de octubre de 2018 por la que desestimó el recurso interpuesto.

En su resolución, el tribunal señala que, si bien es cierto que, con posterioridad a los pronunciamientos de la jurisdicción contencioso-administrativa (en referencia a las anteriores sentencias, de la Audiencia Nacional de 15 de octubre de 1999 y del Tribunal Supremo de 3 de septiembre de 2003), la Audiencia Provincial de Huelva dictó sentencia en fecha 4 de septiembre de 2013 «en la que, de manera contradictoria con las anteriores, se concluye que la demandante *reúne los requisitos sustantivos para solicitar la concesión a que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley de costas 22/1988, de 28 de julio*» (en cursiva, en el texto de la sentencia) destaca, a continuación, que «la parte actora omite en la demanda un antecedente fáctico, de gran trascendencia a efectos de resolución de la presente litis, cual es la sustanciación de otro procedimiento de recuperación posesoria, primero en vía administrativa previa y frente al que se recurrió ante esta jurisdicción contencioso-administrativa, en el que se dicta la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2016 [...] de fecha posterior a la sentencia civil, y con pleno conocimiento de dicho pronunciamiento de la jurisdicción civil, según expresamente consta en tal sentencia, que asimismo remite a la anterior STS de 3 de septiembre de 2003, desestimatoria de la pretensión actora y en la que se da respuesta, de manera diáfana, a las cuestiones suscitadas (nuevamente) en el presente litigio» (FJ 3).

Para desestimar aquella pretensión principal de la recurrente, consistente en que la Sala declarara su derecho a la concesión del uso, ocupación y aprovechamiento del terreno objeto de la litis planteada, la sentencia se apoya en lo razonado en el fundamento jurídico segundo de la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2016, que, de modo resumido, había expresado lo siguiente: (i) que, conforme a lo resuelto por sentencia firme (en referencia a las sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 15 de octubre de 1999 y del Tribunal Supremo de 3 de septiembre de 2003), el terreno objeto de la controversia tenía naturaleza demanial desde el año 1969, de tal manera que las autorizaciones para construir (licencia municipal) que tenía la recurrente, no daban cobertura a las edificaciones que construyó sobre aquel terreno; (ii) que, al no haberse ocupado legítimamente el terreno de dominio público, «no cabe aplicar la doctrina constitucional recogida en las sentencias que se citan del Tribunal Constitucional, ya que, con anterioridad al último deslinde y a la entrada en vigor de la vigente Ley de costas, ese terreno era dominio público marítimo-terrestre», no siendo, por tanto, de aplicación lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, «sino la disposición transitoria cuarta de esta Ley»; y (iii) que todo ello «repetimos, con independencia de lo que se pueda resolver respecto de la concesión que ha solicitado la recurrente a la vista de la decisión firme de la jurisdicción civil».

La sentencia desestima, también, la segunda pretensión de la recurrente, fundamentada en la alegada vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE). Para ello reproduce, asimismo, el fundamento de Derecho tercero de la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2016, que, además de haber puesto de manifiesto que la parte no había ofrecido «un término de comparación adecuado, de identidad absoluta en términos fácticos», señala que «no estamos ante un supuesto contemplado en la disposición transitoria primera de la Ley de costas 22/1988, sino ante el previsto, como ya hemos señalado, en la disposición transitoria cuarta de la misma Ley».

e) Contra esta resolución, la actora preparó recurso de casación que fue inadmitido por providencia de 6 de junio de 2019, de la Sección Primera de la Sala correspondiente del Tribunal Supremo, al no apreciar interés casacional objetivo.

f) Finalmente, la actora promovió incidente extraordinario de nulidad de actuaciones contra la sentencia dictada, que fue inadmitido por providencia de 24 de enero de 2020

de la misma Sección y Sala de la Audiencia Nacional que había dictado sentencia. La resolución destaca que «[I]o que en definitiva se pretende con el presente incidente de nulidad de actuaciones es plantear de nuevo lo suscitado a lo largo del procedimiento». Esta resolución fue notificada a la parte el día 3 de febrero de 2020.

3. La demanda de amparo comienza haciendo una detallada descripción de los antecedentes y de los sucesivos procedimientos administrativos y judiciales en que ha intervenido la recurrente en defensa de sus derechos e intereses legítimos. Ahora recogemos el que incluye en el antecedente noveno de su escrito, que encabeza con la rúbrica «adenda aclaratoria a los antecedentes expuestos. Desistimiento del recurso de Amparo núm. 5880-2019».

Hacemos esta mención al mismo porque, ulteriormente, el abogado del Estado hará referencia a aquel en su escrito de alegaciones, en los términos que luego se expondrán.

Pues bien, en la citada adenda la demanda pone de manifiesto que esta misma parte había interpuesto, en fecha 15 de octubre de 2019, un recurso de amparo, registrado con el núm. 5880-2019, por el que impugnaba la providencia de 4 de septiembre de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que había inadmitido «indebidamente el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto por mi representada en 27 de junio de 2019, al haberse registrado aquel, por error, ante el Tribunal Supremo, estando materialmente dirigido a la Audiencia Nacional». La parte se refería, con ello, a que el incidente de nulidad no iba dirigido contra la providencia de 6 de junio anterior de la misma Sala, que había inadmitido a trámite el recurso de casación preparado por la parte contra la sentencia de 18 de octubre de 2018 de la Audiencia Nacional, sino que el objeto de aquel incidente de nulidad era la propia sentencia de esta última Sala.

Agrega la demandante que, restablecido aquel error en el sentido de que la Audiencia Nacional dictó luego una providencia de 24 de enero de 2020 inadmitiendo a trámite aquel incidente de nulidad de actuaciones, el 26 de febrero siguiente presentó un escrito de desistimiento del recurso de amparo, que fue aceptado por este tribunal mediante providencia de la Sala Primera, Sección Segunda de 15 de junio de 2020.

A partir de aquellos antecedentes, la recurrente denuncia la vulneración de sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y a la igualdad ante la ley (arts. 24.1 y 14 CE, respectivamente), que imputa directamente a las resoluciones judiciales impugnadas, utilizando el cauce del art. 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

a) Identifica la queja relativa a su derecho a la tutela judicial efectiva en la vertiente del derecho a obtener una resolución judicial motivada, de fondo y congruente con la pretensión ejercitada y, de modo más concreto, en la vulneración del art. 24.1 CE «por incongruencia omisiva», que, a su parecer, «está estrechamente relacionada con la violación que también se ha producido del principio de igualdad ante la ley» del art. 14 CE.

A partir de una pormenorizada exposición de la doctrina de este tribunal sobre la incongruencia omisiva, con cita, entre otras, de las SSTC 4/2006, de 16 de enero, y 269/2006, de 11 de septiembre, señala que la sentencia de 18 de octubre de 2018 de la Audiencia Nacional impugnada, «en su fundamento jurídico tercero, aparenta pronunciarse sobre la *causa petendi* de las pretensiones de la recurrente, cuando, para contradecir la declaración de titularidad privada de la finca realizada por la Audiencia Provincial de Huelva, alega la existencia de otros procedimientos en los que tal cuestión, supuestamente, ya se había valorado, y que habían dado lugar a las sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 24 de noviembre de 2016 y 3 de diciembre de 2003, declarando el carácter público demanial de dicho inmueble».

Sin embargo, a juicio de la recurrente, tales sentencias del Tribunal Supremo no dieron, en su momento, respuesta a las concretas cuestiones ahora deducidas por la actora ante la Audiencia Nacional, por lo que no pueden entenderse ajustadas a la pretensión de la actora ejercitada. Destaca la demandante que la *causa petendi* que tenía que valorarse en el procedimiento de autos –segunda solicitud de concesión de

uso y aprovechamiento sobre la finca— «estaba basada en la existencia de la declaración de titularidad privada de la finca por sentencia judicial firme de la Audiencia Provincial de Huelva para la aplicación de la disposición transitoria primera de la Ley de costas» y la Audiencia Nacional lo que hace es utilizar, como fundamentos de su desestimación, dos sentencias del Tribunal Supremo, una dictada antes de que recayera aquel pronunciamiento de la jurisdicción civil (sentencia de 3 de septiembre de 2003), y la otra que «no lo requirió por el distinto objeto del procedimiento —recuperación posesoria de la finca—, en alusión a la sentencia de 24 de noviembre de 2016»; a su parecer, la sentencia de la Audiencia Nacional no valoró «dicho hecho diferencial». Por tanto, según criterio de la demandante, la remisión a las anteriores sentencias del Tribunal Supremo «arrastra la inexistente valoración de la concreta pretensión formulada por la recurrente ante la Audiencia Nacional» en el proceso judicial ahora emprendido, «lo que demuestra» que dicha cuestión «ha quedado imprejujada».

Según la demandante, la sentencia de la Audiencia Nacional ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva «en su vertiente del derecho a obtener una resolución de fondo congruente con la causa de pedir, con prohibición de indefensión derivada de una incongruencia omisiva de la sentencia, a pesar de la mera apariencia de razonabilidad a la motivación que envuelve dicha decisión». Esconde «un ejercicio de puro formalismo desconectado de la verdadera motivación y del trasfondo de decisiones previamente tomadas en base a supuestos y razones bien diferentes».

Por otro lado, destaca que la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 8 B) a), declaró que «el reconocimiento de la concesión de uso y aprovechamiento a la que hace referencia la disposición transitoria primera de la Ley de costas no es dispositivo ni está sometido a la observancia de una especial diligencia temporal por el administrado, pues se trata de la compensación por la privación, a modo expropiatorio, producida por la privación de una titularidad dominical por la vía del deslinde del dominio público marítimo-terrestre». Por tanto, añade la demanda, «existiendo en este caso una sentencia judicial firme de la jurisdicción civil, única competente para conocer de las cuestiones de colisión entre propiedad privada y pública como la propia sentencia de la Audiencia Provincial de Huelva señala, que reconocía la titularidad dominical privada de la finca con anterioridad al deslinde practicado en 1989» y cumpliéndose el presupuesto de hecho previsto en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, entiende la actora que «la Audiencia Nacional carecía de discrecionalidad para ignorar dicha declaración de propiedad privada, *causa petendi* de la pretensión de la recurrente».

b) A continuación, alega que, en estrecha relación con la anterior vulneración del art. 24.1 CE, ha concurrido también la infracción del principio de igualdad ante la ley, pues entiende que queda demostrada esta «por el hecho, plenamente acreditado, de que la señora Borrero es la única ocupante de una vivienda en la localidad de El Portil, en el término municipal de Cartaya, afectada por el deslinde de dominio público marítimo-terrestre aprobado por Orden Ministerial de 14 de septiembre de 1989 que no ha obtenido la concesión de ocupación y uso». Señala, al respecto, que así quedó acreditado «mediante informe del Jefe del Servicio Provincial de Costas» de Huelva, «que fue aportado en la instancia».

Denuncia la parte que «existiendo idénticas circunstancias fácticas y jurídicas (idéntico deslinde, idénticos títulos de propiedad inscritos y edificaciones construidas conforme a las licencias municipales otorgadas en su día antes del deslinde), habiéndose otorgado ya la concesión a todas las viviendas del término municipal de Cartaya (el mismo que el de la señora Borrero), sin que exista ni un solo supuesto de denegación de la concesión más que el de la señora Borrero», concurre, a su juicio, la vulneración del principio de igualdad ante la ley del art. 14 CE. Cita, en apoyo de su pretensión, la STC 11/2012, de 26 de febrero.

c) La demanda justifica la especial transcendencia constitucional del recurso en que la doctrina de este tribunal sobre el derecho a una resolución congruente ha sido infringida manifiestamente por la Audiencia Nacional, al haber omitido en su fundamentación toda valoración de la *causa petendi* diferencial en la que la recurrente

basaba sus pretensiones, esto es, la declaración de titularidad privada de la finca ex art. 34 de la Ley hipotecaria antes del deslinde de 1989, a los efectos del reconocimiento de un derecho de uso a su titular, lo cual, a su entender, va en contra de la interpretación de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988 realizada por este Tribunal Constitucional en su STC 149/1991.

En tal sentido, se alega que, en el presente recurso, este tribunal puede tener la oportunidad de aclarar y consolidar su doctrina sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho a obtener una resolución judicial motivada y congruente con la pretensión ejercitada, así como reiterar su interpretación de la referida disposición transitoria, determinando expresamente y con precisión cuál es el grado de discrecionalidad de que disponen los órganos judiciales para ignorar la existencia de declaración de titularidad privada de un enclave, anterior a la Ley de costas, amparada por el art. 34 de la Ley hipotecaria, reconocida por sentencia judicial firme, a los efectos de obtención de la consabida concesión de uso y aprovechamiento.

4. Por medio de escrito presentado el día 12 de junio de 2020 en el registro de este tribunal, la representación de la recurrente solicitó, como medida cautelar, la suspensión de la ejecución de la resolución de 28 de julio de 2009, dictada por el Servicio Provincial de Costas en Huelva, por la que había acordado recuperar de oficio la posesión del dominio público marítimo-terrestre sobre el que se encuentra enclavada la vivienda unifamiliar que construyó la actora. Igualmente, destacó en el escrito que el día 19 de mayo de 2020 le fue notificado a la señora Borrero Rodríguez un requerimiento expedido por el mencionado servicio provincial de fecha 12 de marzo anterior, por el que, en ejecución de la precedente resolución de 2009, se le exigía a la actora que, en el plazo de los quince días siguientes a la notificación de este requerimiento, iniciara los trabajos para la demolición de la vivienda construida en 1984, concediéndole el plazo de dos meses para que finalizara aquellos trabajos.

En su escrito, la demandante de amparo solicitó de este tribunal la adopción *inaudita parte* de la medida cautelar de suspensión de la resolución del Servicio Provincial de Costas en Huelva de 28 de julio de 2009, así como del requerimiento de ejecución de la misma y de demolición de la vivienda edificada de 12 de marzo de 2020.

5. Mediante providencia de 22 de junio de 2020, la Sección Cuarta de este tribunal acordó admitir a trámite el recurso de amparo apreciando que en el mismo concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), «como consecuencia de que el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 f)]».

En la misma providencia se ordenaba enviar atenta comunicación a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional para que remitiera certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario núm. 76-2017. Igualmente, se acordó que la Sala de referencia emplazara a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que, en el plazo de diez días, pudieran comparecer en el recurso de amparo.

Finalmente, la providencia decidió, también, formar la oportuna pieza separada de suspensión, abriendo un trámite de audiencia al Ministerio Fiscal y a la recurrente.

6. La pieza separada de suspensión finalizó con el ATC 68/2020, de 13 de julio, por el que la Sección Cuarta de la Sala Segunda de este tribunal acordó otorgar la medida cautelar solicitada y suspender la ejecución de la resolución del Servicio Provincial de Costas en Huelva de 28 de julio de 2009, así como del requerimiento de ejecución de la misma y de demolición de la vivienda edificada de 12 de marzo de 2020.

7. En fecha 8 de septiembre de 2020 tuvo entrada en el registro de este tribunal escrito presentado por el abogado del Estado, en la representación que ostenta, solicitando que se le tuviera por comparecido y parte en las actuaciones.

8. Por diligencia de ordenación de 10 de septiembre de 2020, la secretaría de justicia de la Sala Segunda tuvo por personado y parte en el procedimiento al abogado del Estado y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, se dispuso dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones que estimaran pertinentes.

9. En fecha 30 de septiembre de 2020, la representación de doña Carmen Borrero Rodríguez presentó escrito en el que solicitó que fueran incorporados a este proceso las actuaciones correspondientes a los diferentes procedimientos que finalizaron con las resoluciones que se han detallado en el apartado 2 de estos antecedentes. Por diligencia de ordenación de la secretaría de justicia de la Sala Segunda de 1 de octubre siguiente se dio cuenta a este tribunal de la solicitud formulada.

Posteriormente, por medio de providencia de 15 de octubre de 2020, la Sección Cuarta de la Sala Segunda, declaró «no haber lugar a la incorporación de las actuaciones, toda vez que constan las resoluciones incorporadas y que además no son objeto aquellas de este recurso de amparo».

10. El día 9 de octubre de 2020 tuvieron entrada en el registro de este tribunal las alegaciones del abogado del Estado, que propugnaban, en primer lugar, la inadmisión del recurso, en base a las consideraciones que, seguidamente, se describirán; de modo subsidiario, interesaban la desestimación del recurso.

a) Después de hacer una detallada exposición de los antecedentes que estima procedentes, el abogado del Estado sostiene una doble causa de inadmisibilidad del recurso de amparo: (i) por incorrecto planteamiento del recurso, pues entiende que las eventuales lesiones serían imputables a la administración y no al poder judicial. El recurso de amparo debería haber sido interpuesto por la vía del art. 43 LOTC y no por la del art. 44 de la misma norma legal, dado que las resoluciones judiciales impugnadas se han limitado a confirmar la desestimación de la reclamación realizada por la administración actuante, que la demandante considera contraria a la debida aplicación de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, y (ii) porque el recurso es extemporáneo, toda vez que la demandante de amparo presentó un recurso de casación y dos incidentes de nulidad de actuaciones [uno contra la sentencia de 18 de octubre de 2018 de la Audiencia Nacional y otro contra la providencia de 6 de junio de 2019 del Tribunal Supremo, que inadmitió a trámite el recurso de casación preparado por la actora contra la precedente sentencia (hace referencia al incidente de nulidad de actuaciones que la parte promovió contra la citada providencia de 6 de junio de 2019, que fue inadmitido por providencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 4 de septiembre de 2019. Como hemos anticipado en el apartado 3 de estos antecedentes, la recurrente acudiría después a este tribunal y dio lugar al recurso de amparo núm. 5880-2019, del que la actora desistió mediante escrito presentado en este tribunal en fecha 26 de febrero de 2020; el desistimiento fue aprobado por providencia de la Sala Primera, Sección Segunda de 15 de junio de 2020)] con el mismo objeto, la vulneración de los arts. 14 y 24 CE. En el parecer del representante del Estado, los incidentes de nulidad de actuaciones eran innecesarios pues, con cita de una sentencia del Tribunal Supremo (STS 121/2019, FJ 2) que hace referencia a la STC 112/2019, de 3 de octubre, FJ 3, no es necesario interponer este incidente a los efectos de agotar la vía judicial previa al recurso de amparo «en aquellos supuestos en los que la vulneración del derecho fundamental no se imputa a la última resolución judicial, sino a la inmediata anterior, y dicha vulneración ha quedado imprejuzgada porque el ulterior recurso interpuesto contra la misma ha sido inadmitido por razones procesales no imputables a la falta de diligencia de la parte».

b) De modo subsidiario, el abogado del Estado solicita la desestimación del recurso pues entiende que las resoluciones judiciales impugnadas no han incurrido en las vulneraciones de derechos fundamentales denunciadas.



A este respecto y por lo que se refiere a la queja por eventual incongruencia omisiva que denuncia la demanda, objeta el abogado del Estado que «la demandante no niega que la sentencia recurrida haya tenido en cuenta la sentencia de la Audiencia Provincial de Huelva de 2013, sino que ha denegado la pretensión de concesión al amparo de la disposición transitoria primera de la Ley de costas por una errónea interpretación de las sentencias del Tribunal Supremo de 2003 y de 2016 ya que, a su juicio, ambas sentencias dejaron imprejuzgada la cuestión relativa a si era justo título para la concesión la sentencia civil de 2013». No nos encontraríamos, pues, ante una incongruencia omisiva, sino «en su caso ante una motivación errónea», pues, según refiere la actora, aquellas sentencias no han resuelto la cuestión planteada.

En el parecer del abogado del Estado, la vulneración del art. 24.1 CE por errónea motivación no ha sido alegada por la demandante, ya que esta ha denunciado otra vertiente del derecho a la tutela judicial efectiva, que es la de la incongruencia omisiva. Además, para apreciar la falta de motivación «como vulneradora del art. 24.1 CE es necesario que esta sea irracional, arbitraria o incurra en un error patente como señala la jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional», lo que no se ha dado en este caso. La sentencia de la Audiencia Nacional «se basa en que el Tribunal Supremo ya ha resuelto la pretensión de la demandante de concesión al amparo de la disposición transitoria primera de la Ley de costas y que dicha sentencia es firme (cosa juzgada) y que, además, la demandante presentó demanda reclamando indemnización por la recuperación posesoria sin discutir la titularidad de la vivienda que fue desestimada, también, por el Tribunal Supremo en 2016».

Tampoco entiende el abogado del Estado que la sentencia de la Audiencia Nacional haya incurrido en la vulneración del art. 14 CE, ya que «la demandante no ha justificado la existencia de término de comparación». Destaca que aquella «se basa en un correo electrónico remitido por la administración de costas a la abogacía del Estado en el que se adjunta un listado de concesiones en la misma zona. Pero la demandante no acredita que abarque a todas las viviendas de la zona y, además, no acredita que ninguna de las concedidas se encuentre en la misma situación en que se encuentra su vivienda, tampoco solicitó dicha prueba en el proceso ante la Audiencia Nacional».

11. Por medio de escrito que tuvo entrada en este tribunal el día 16 de octubre de 2020, la fiscal jefe de la fiscalía ante el Tribunal Constitucional informó que se había producido un error involuntario respecto de este recurso de amparo «al haberse traspapelado la resolución de fecha 10 de septiembre de 2020 de esa Sala Segunda, a la que no se le ha dado el oportuno trámite en esta fiscalía, y con ello y con objeto de poder subsanarlo, dirijo el presente al objeto de interesar se amplíe el plazo para presentación del oportuno informe».

Mediante providencia de 21 de octubre de 2020, la Sección Cuarta de la Sala Segunda acordó ampliar el plazo de alegaciones en diez días, conforme a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

12. Finalmente, en fecha 23 de noviembre de 2020, tuvieron entrada en el registro de este tribunal las alegaciones del Ministerio Fiscal, por las que ha solicitado la estimación del recurso de amparo al entender vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente. Asimismo, ha propugnado la anulación de las resoluciones impugnadas, con retroacción de lo actuado al momento inmediatamente anterior al de la sentencia de 18 de octubre de 2018 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, para que la misma dicte una resolución que sea respetuosa con el derecho fundamental vulnerado. En cambio, el fiscal se muestra contrario a otorgar el amparo por la denunciada infracción del principio de igualdad del art. 14 CE.

Los argumentos del Ministerio Fiscal quedan resumidos en los siguientes apartados:

a) Primeramente, el fiscal, después de hacer una detallada exposición de los antecedentes del recurso, comienza su argumentación jurídica con la delimitación del objeto del mismo, señalando que la cuestión suscitada consiste en enjuiciar si las resoluciones impugnadas han facilitado o no «una respuesta congruente y suficiente a la pretensión planteada por la recurrente», que se centra en determinar la eficacia de la precedente sentencia de 4 de septiembre de 2013 de la Audiencia Provincial de Huelva respecto «a la concesión de ocupación y uso de terrenos y vivienda solicitada por escrito de 22 de noviembre de 2013, de acuerdo con la disposición transitoria primera de la Ley de costas 22/1988, modificada por la Ley 2/2013, que resultó desestimada por silencio administrativo».

Seguidamente, prioriza en su estudio la queja relativa a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, poniendo de manifiesto que esta afecta a la sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de octubre de 2018, pues su nulidad determinaría la de las dos resoluciones posteriores, igualmente impugnadas. En este sentido, hace una extensa cita de la doctrina de este tribunal respecto de la incongruencia omisiva, con referencia a las SSTC 165/2008, de 15 de diciembre, FJ 2, y 128/2017, de 13 de noviembre, FJ 8, para, más adelante, entrar en el análisis del caso.

A este respecto, destaca que «la pretensión nuclear» de la recurrente era «la eficacia del pronunciamiento» de la sentencia de la Audiencia de Huelva de 4 de septiembre de 2013, en cuanto que esta resolución declaraba que: (i) aquella había adquirido unos terrenos que, a fecha de su adquisición, no habían adquirido la condición de terrenos de dominio público, ni por deslinde, ni tampoco por acción ejercitada por la administración; (ii) que, por ello, le permitía acogerse a la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988; (iii) que no había prescrito la acción concedida a los titulares dominicales, según la citada disposición transitoria primera y «que ni siquiera la denegación de la concesión por el Tribunal Supremo era obstáculo para su actual ejercicio, pues la ausencia de sentencia firme motivó que no cumpliera el supuesto de hecho previsto en el número 1 de la disposición transitoria primera de la Ley de costas»; y (iv) que debía tenerse en cuenta «el sistema de equiparación de esta última norma entre los titulares con sentencia judicial firme y los titulares amparados por el art. 34 LH, con un criterio establecido ya desde la STC 149/1991, FJ 8, y recogido finalmente en la Ley de costas 2/2013, de 29 de mayo».

El fiscal pone de manifiesto que, si bien la sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de octubre de 2018 no ignora el pronunciamiento anterior efectuado en la vía civil por la Audiencia de Huelva, su respuesta «es solo formal y aparente». Entiende que, en la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2016, «no solo no se discutía esta cuestión relativa a la sentencia de la Audiencia Provincial de Huelva, sino que lo que se ventilaba en ella era la legalidad de la resolución de recuperación posesoria de 28 de julio de 2009, que había confirmado la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía». Además, «lo que se resolvía» en la sentencia del Tribunal Supremo citada era la procedencia o no de reconocer una indemnización a la actora por la ocupación y recuperación posesoria del terreno por parte de la administración, de tal manera que quedaba excluida la aplicación de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988 y se denegaba la indemnización porque «la recurrente venía ocupando una zona de terreno público marítimo-terrestre y carecía de la autorización especial para edificar en terreno de dominio público».

En el parecer del Ministerio Fiscal, la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2016 conocía el contenido de la sentencia de la Audiencia de Huelva, «pero no se aplicó porque estaba al margen de la cuestión debatida en aquel proceso contencioso-administrativo». Señala que las consideraciones que efectúa la sentencia de la Audiencia Nacional impugnada sobre lo que había señalado el Tribunal Supremo en aquella sentencia «son naturalmente ciertas, pero absolutamente incompletas y ajenas a la pretensión debatida», por lo que «no pueden dar fundamento a la desestimación de las pretensiones deducidas ante este órgano judicial, pues se refiere a la aplicación de la

sentencia de la Audiencia Provincial de Huelva que no es objeto de aplicación por el Tribunal Supremo y cuya eficacia se deja expresamente al margen por el mismo, quedando sin respuesta en la Audiencia Nacional».

En definitiva, el fiscal sostiene que la sentencia de 18 de octubre de 2018 de la Audiencia Nacional: (i) no da respuesta a la pretensión esencial de la parte, «dejando imprejuzgada la cuestión planteada»; (ii) «adopta una decisión solo formalmente motivada, en cuanto se hace por remisión a una previa resolución judicial» (STS de 24 de noviembre de 2016, FJ 2) «que no solo no resuelve la cuestión, sino que deja a salvo la eventual aplicación de la sentencia civil, de modo que la fundamentación por remisión es solo aparente, careciendo de contenido real»; y (iii) que no se valora la eficacia y alcance de la contradicción de las previas sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa con la de la jurisdicción civil, que declara que la recurrente adquirió y edificó en terrenos que solo después devinieron como de dominio público, lo que plantea la innecesariedad de la autorización especial de edificación, que fue la causa determinante de las desestimaciones obtenidas en vía contencioso-administrativa.

Por todo lo cual, concluye el análisis del motivo de amparo expresando que la sentencia de la Audiencia Nacional impugnada «mantiene, por imprejuzgado, un conflicto no resuelto que integra una denegación de tutela judicial efectiva conculcando el art. 24 CE» y propugna el otorgamiento del amparo solicitado por vulneración de ese derecho.

b) Seguidamente, el escrito del fiscal analiza la queja por infracción del principio de igualdad del art. 14 CE, destacando que «si bien es cierto que se ha aportado una relación de concesiones de ocupación y uso de viviendas al parecer análogas a la de la recurrente y en el mismo término municipal y zona marítimo-terrestre, no se acredita sin embargo un término de comparación válido». No se ha facilitado «una resolución procedente del mismo órgano judicial y sobre la misma cuestión que pueda [constituir] un término de contraste válido, ni consta, por tanto, resolución contradictoria que identifique supuestos sustancialmente idénticos y aplique un criterio sustancialmente distinto con la ahora recurrida, a través de la cual se introduzca un cambio de criterio cuya justificación pudiera ser objeto de valoración».

Concluye, pues, el fiscal entendiendo que no puede apreciarse la vulneración del principio de igualdad propugnado por la recurrente.

13. Por providencia de 15 de abril de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 19 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Pretensiones de las partes y objeto del recurso.

La demanda de amparo, que articula sus pretensiones por la vía del art. 44 LOTC, impugna, de modo directo, la sentencia de 18 de octubre de 2018, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el procedimiento ordinario núm. 76-2017 y desestimatoria del recurso interpuesto por aquella contra la denegación presunta operada por silencio administrativo de la solicitud de concesión de uso, ocupación y aprovechamiento de un inmueble sito en la localidad de El Portil, término municipal de Cartaya (Huelva), al amparo de lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (Ley 22/1988), que, en fecha 22 de noviembre de 2013, había presentado ante el Ministerio de Medio Ambiente. Igualmente, impugna la providencia de 24 de enero de 2020 de la misma Sección y Sala, que inadmitió a trámite el incidente extraordinario de nulidad de actuaciones interpuesto contra la anterior resolución.

Denuncia la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente del derecho a obtener una resolución judicial que sea congruente con la pretensión ejercitada, por entender que la sentencia de la Audiencia Nacional y, por extensión, la providencia de inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones, han incurrido en incongruencia omisiva por no haber dado una respuesta motivada a lo que

era objeto de su reclamación, consistente en que le fuera reconocido el derecho a disfrutar de una concesión administrativa sobre el uso de unos terrenos que forman parte del dominio público marítimo-terrestre, así como del derecho a disfrutar temporalmente de los mismos y de la vivienda construida sobre aquellos, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988. La actora, en la vía judicial, había fundamentado su solicitud en el derecho reconocido por la sentencia firme de 4 de septiembre de 2013 de la Audiencia Provincial de Huelva, que había declarado que la recurrente «fue propietaria, por justo título inscrito y con la condición de tercero hipotecario del art. 34 de la Ley hipotecaria, de una finca registral inscrita en la localidad de El Portil, término municipal de Cartaya, con anterioridad al deslinde aprobado por Orden Ministerial de 14 de septiembre de 1989» y que reunía «los requisitos sustantivos para solicitar la concesión a que se refiere la disposición transitoria primera» de la Ley 22/1988.

Tal y como se detalla en los antecedentes, la demandante considera que la sentencia impugnada ha fundamentado su decisión desestimatoria en otras dos precedentes resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que, o bien la primera no pudo tener en cuenta, por ser de fecha anterior a la de la jurisdicción civil, aquella declaración de titularidad privada de la actora sobre los terrenos objeto de la controversia (en referencia a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2003), o bien, aun siendo posterior en la fecha y hacer cita de la sentencia de la Audiencia Provincial de Huelva, no requirió hacer un pronunciamiento respecto de lo declarado en la misma, por ser distinto el objeto del procedimiento –recuperación posesoria de la finca– (en alusión a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2016), lo que ha llevado a que la resolución impugnada no haya respondido motivadamente a su pretensión.

Asimismo, se queja la recurrente de que la sentencia impugnada, con extensión a la providencia de inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones, ha vulnerado también el principio de igualdad del art. 14 CE, pues el rechazo de la concesión de uso solicitada, que ha alcanzado firmeza en la vía judicial, constituye la única excepción a todos los demás supuestos en que los ocupantes de terrenos y de viviendas edificadas sobre la zona marítimo-terrestre de la localidad de El Portil (término municipal de Cartaya), que se hallaban en la misma situación jurídica que la recurrente, han obtenido, sin embargo, la concesión temporal de uso de los terrenos, al amparo de lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988.

Por su parte, el abogado del Estado propugna la inadmisión del recurso porque entiende que concurren dos causas de inadmisibilidad de la demanda: (i) Incorrecta selección de la vía procesal adecuada para la formulación de la demanda, toda vez que entiende que las eventuales lesiones denunciadas serían imputables a la administración y no a las resoluciones judiciales ahora impugnadas, dado que estas se limitaron a confirmar las decisiones que, en su momento, fueron adoptadas en la vía administrativa. A su parecer, no era aplicable al caso la disposición transitoria primera, sino la transitoria cuarta de la Ley 22/1988, porque los terrenos objeto de la controversia tenían ya la condición de dominio público marítimo-terrestre antes de la vigencia de la Ley 22/1988. Por consiguiente, la demanda debería haber utilizado la vía del art. 43 y no la del 44, ambos de la LOTC. Y (ii) extemporaneidad por prolongación excesiva de la vía judicial previa al recurso de amparo, toda vez que la demandante presentó recurso de casación y dos incidentes de nulidad con el mismo objeto: la vulneración de los arts. 14 y 24.1 CE.

De modo subsidiario, el abogado del Estado interesa la desestimación del recurso porque entiende que la sentencia de la Audiencia Nacional sí ha tenido en cuenta la precedente resolución de la Audiencia Provincial de Huelva, lo que ocurre es que, además de valorar el pronunciamiento de la misma, ha entendido que lo decidido por esta última no era justo título para obtener la concesión de uso reclamada, teniendo en cuenta lo acordado por las dos sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo precitadas. Rechaza, también, la queja alegada por vulneración del

principio de igualdad porque la actora no ha ofrecido un término de comparación válido para establecer el juicio de relación necesario.

Por su parte, el Ministerio Fiscal apoya la estimación parcial del recurso. Entiende que la sentencia impugnada ha ofrecido una aparente respuesta, que no satisface el derecho de la actora a la tutela judicial efectiva que exige del órgano judicial una decisión motivada y congruente con el objeto de la pretensión ejercitada. La sentencia impugnada ha incurrido, pues, en incongruencia omisiva. Por el contrario, en coincidencia con el abogado del Estado, el fiscal interesa la desestimación del recurso en lo atinente a la denunciada vulneración del principio de igualdad, porque la demanda no ha ofrecido un término válido de comparación en que el mismo órgano judicial hubiese resuelto en sentido contrario al ahora enjuiciado.

## 2. Óbices procesales.

Es preciso comenzar por el análisis de los dos óbices de inadmisibilidad invocados por el abogado del Estado en sus alegaciones.

a) El primero, relativo a la eventual inadecuación de la vía utilizada por la demandante para impugnar en amparo las lesiones de sus derechos a la tutela judicial efectiva y al principio de igualdad, debe ser desestimado porque, a diferencia de lo que sostiene el escrito de alegaciones del representante del Estado, las eventuales vulneraciones de sus derechos fundamentales las imputa la actora a las resoluciones judiciales y no a decisiones de la administración. De modo expreso, señala que ha presentado su demanda por la vía del art. 44 LOTC e impugna las dos resoluciones judiciales, que cita con reiteración a lo largo de todo su escrito.

Además, por lo que atañe a la queja principal de la demandante, que viene referida a la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, hay que señalar que el recurso contencioso-administrativo fue interpuesto contra una resolución presunta de la administración, a la que el ordenamiento jurídico le atribuye la ficción de entender desestimada por silencio la solicitud presentada. En consecuencia, si no es posible conocer cuáles habrían sido los argumentos empleados por la administración para desestimar aquella solicitud, tampoco podrá hablarse de incongruencia entre la reclamación efectuada, la fundamentación en derecho ofrecida y la decisión adoptada en la vía administrativa. Antes bien, la demanda de amparo solo impugna los argumentos que ha conocido para ver rechazada su pretensión y estos han sido únicamente los recogidos en la sentencia de la Audiencia Nacional, por lo que la eventual lesión del derecho a obtener una resolución motivada y congruente únicamente puede referirse, en este caso, a la precitada sentencia judicial. Lo mismo sucede con la alegada vulneración del principio de igualdad, a la que únicamente da respuesta la resolución judicial impugnada.

Finalmente, hemos de recordar que el derecho a la tutela judicial efectiva, por su propia naturaleza, solo es predicable de las resoluciones judiciales, nunca de las administrativas, excepción hecha de las resoluciones sancionadoras (por todas, la STC 159/2002, de 16 de septiembre, FJ 2) o de aquellas otras en que «la revisión judicial del acto administrativo en cuestión no contiene la debida motivación de las circunstancias personales del recurrente, cuando están en juego ‘asociados a derechos fundamentales como los contemplados en los artículos 18.1 y 24.1 CE (STC 46/2014, FJ 7) una pluralidad de intereses constitucionales como el de protección social, económica y jurídica de la familia (art. 39.1 CE) [...]’» (STC 42/2020, de 9 de marzo, FJ 3).

El óbice debe ser, pues, desestimado.

b) El segundo óbice atiende a la eventual extemporaneidad de la demanda de amparo, por haber prolongado indebidamente la vía judicial previa al haber preparado recurso de casación contra la sentencia de 18 de octubre de 2018, que fue inadmitido por el Tribunal Supremo, y, más tarde, haber promovido dos incidentes de nulidad de actuaciones, uno contra la citada sentencia y otro contra la providencia de inadmisión del

recurso de casación, en los que alegó, en todos ellos, la vulneración de los arts. 14 y 24.1 CE.

Tampoco este óbice procesal puede prosperar. Este tribunal ha declarado que cuando la parte haya preparado un recurso de casación y este haya sido inadmitido a trámite por razones procesales no imputables a la falta de diligencia de la parte, podrá promover el incidente de nulidad de actuaciones para, de ese modo, recabar la tutela de sus derechos fundamentales. En este sentido, hemos dicho recientemente que «[c]on el fin de garantizar la tutela judicial frente a las vulneraciones de derechos fundamentales que ocasionen los órganos judiciales cuando sus decisiones no son susceptibles de recurso, ha de interpretarse que cabe interponer este incidente también en los casos en los que el recurso interpuesto contra la resolución que se considera lesiva de derechos fundamentales ha sido inadmitido por razones procesales no imputables a la falta de diligencia de la parte. En estos supuestos, la frustración del recurso, al no ser consecuencia de la defectuosa actuación procesal de la parte, no puede conllevar que el recurrente no pueda obtener la tutela de los derechos fundamentales que hizo valer a través del recurso intentado y por ello en estos casos, una vez inadmitido el recurso –siempre que su interposición no pueda calificarse de manifiestamente improcedente–, puede solicitar la tutela de los referidos derechos instando un incidente de nulidad de actuaciones ante el órgano judicial que dictó la resolución que se estima lesiva de derechos fundamentales» [STC 112/2019, de 3 de octubre, FJ 3 f)].

Resulta, por tanto, que la interposición del incidente de nulidad de actuaciones en supuestos como el que ahora se examina, constituye «un cauce idóneo para obtener la tutela de los derechos fundamentales que se imputan a la resolución frente a la que se interpuso el recurso inadmitido y, por tanto, no podrá considerarse un recurso manifiestamente improcedente que pueda conllevar la extemporaneidad del recurso de amparo por alargar indebidamente la vía judicial» [STC 112/2019, FJ 3 f)].

En el caso de autos, la demandante preparó recurso de casación contra la sentencia de 18 de octubre de 2018 de la Audiencia Nacional y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó providencia de 6 de junio de 2019 por la que acordó la inadmisión a trámite del recurso al no haber apreciado interés casacional objetivo. De conformidad, pues, con nuestra doctrina, al no concurrir defecto procesal alguno en la preparación de aquel recurso, no debiéndose reputar como tal la citada falta de interés casacional objetivo, la parte podía acudir al incidente extraordinario de nulidad de actuaciones del art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial contra la resolución frente a la que se interpuso el recurso inadmitido, sin que, por ello, pudiera entenderse prolongada indebidamente la vía judicial.

Por otra parte, hemos detallado en los antecedentes que el segundo incidente de nulidad de actuaciones, al que se refiere el abogado del Estado y que fue promovido contra aquella providencia de 6 de junio de 2019 del Tribunal Supremo ante la propia Sala Tercera, siguió un curso procesal distinto al que ahora es objeto de nuestro enjuiciamiento y finalizó con una resolución aprobatoria de la solicitud de desistimiento, que fue dictada por este tribunal (providencia de 15 de junio de 2020, recaída en el recurso de amparo núm. 5880-2019). Se trataba, pues, de un proceso diferente al presente y respecto del que la actora en su demanda destaca que fue un error material la presentación del incidente ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, cuando su intención era la de promoverlo ante la misma Sala pero de la Audiencia Nacional.

Este segundo óbice procesal debe ser, también, desestimado.

### 3. Derecho a la tutela judicial efectiva.

a) Hemos de abordar, a continuación, el análisis de las quejas que formula la demanda de amparo y, para ello, de conformidad con el criterio de la mayor retroacción establecido por la doctrina de este tribunal (por todas, las SSTC 41/2020, de 9 de marzo, FJ 2, y 102/2020, de 21 de septiembre, FJ 2), que implica conceder prioridad al examen de aquellas causas que, de prosperar, determinarían la retroacción a un momento procesal anterior, lo que haría innecesario un pronunciamiento sobre las restantes

(SSTC 25/2012, de 27 de febrero, FJ 2, y 90/2010, de 15 de noviembre, FJ 2, y las que en ellas se citan), procede examinar en primer lugar la queja principal, tal y como figura en la demanda, que es la de la denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que la demandante imputa a la sentencia de 18 de octubre de 2018 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y, por extensión, también a la providencia de 24 de enero de 2020 del mismo tribunal, que inadmitió a trámite el incidente de nulidad de actuaciones formalizado contra aquella.

b) La demanda centra la invocada vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva en la vertiente del derecho a obtener una resolución judicial motivada y congruente con la pretensión ejercitada, localizando el objeto de la queja en el específico aspecto de la congruencia entre lo solicitado al órgano judicial y lo decidido por este respecto de aquella solicitud. Ciñe, pues, su reclamación de amparo a la eventual existencia de un vicio de incongruencia omisiva porque, a su parecer, la sentencia impugnada no se ha pronunciado sobre la petición específica que había dirigido al tribunal de instancia.

Aunque más adelante analizaremos el contenido de la pretensión de la demandante de amparo, hay que identificar antes y de modo correcto cuál es la vulneración de la tutela judicial que se denuncia porque, como bien señala el abogado del Estado en su escrito de alegaciones, no es propiamente el vicio de incongruencia omisiva el que la parte imputa a la sentencia de la Audiencia Nacional, toda vez que esta ha dado una respuesta, calificada como «aparente» por el Ministerio Fiscal, a la pretensión ejercitada, pero que, en definitiva, sí ha razonado sobre aquella y ha expresado una decisión sobre la misma.

La resolución impugnada responde, en sentido denegatorio, a la solicitud de otorgamiento de una concesión administrativa para el uso temporal de unos terrenos comprendidos en el dominio público marítimo-terrestre, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988. Aquella solicitud se había formulado al amparo de un título de propiedad que era anterior a la entrada en vigor de la citada ley y que así le fue reconocido a la actora por la jurisdicción civil en sentencia firme de 4 de septiembre de 2013 de la Audiencia Provincial de Huelva.

En el fundamento jurídico tercero de su resolución, la Audiencia Nacional tiene presente la referencia a la citada sentencia de la jurisdicción civil pero razona que los terrenos objeto de la controversia pertenecían al dominio público desde fecha muy anterior a la de la vigencia de la Ley 22/1988. Apoya su argumentación en las dos sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 3 de septiembre de 2003 y de 24 de noviembre de 2016, que, según la sentencia impugnada, llegaron a aquella conclusión y a decidir, en consecuencia, que no era aplicable al caso de autos la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, acordando la desestimación del recurso.

c) A partir de las anteriores consideraciones sobre los presupuestos de hecho, hemos de precisar que, aunque la demanda yerra en la calificación jurídica de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que denuncia, pues identifica su queja como un supuesto de «incongruencia omisiva», sin embargo toda la argumentación gira en torno a otra vertiente del derecho a la tutela efectiva que es la del derecho a obtener una resolución judicial que dé respuesta motivada a la pretensión ejercitada.

La recurrente se queja de que la sentencia haya desatendido un presupuesto que, a su juicio, era esencial para la resolución del caso como era el de la verdad judicialmente declarada de su titularidad dominical privada sobre los terrenos controvertidos en fecha anterior a la de la vigencia de la Ley 22/1988, a los efectos de luego decidir si era o no merecedora de la concesión sobre el uso temporal de aquellos terrenos, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988. Frente a esta tesis de la recurrente, la sentencia de la Audiencia Nacional considera aquellos terrenos de titularidad pública, alcanzada en fecha anterior a la Ley 22/1988, apoyándose para llegar a tal conclusión en otras dos resoluciones, igualmente firmes, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

d) Este tribunal, de modo reiterado, ha declarado que «el derecho a la tutela judicial efectiva comprende el derecho de los litigantes a obtener de los jueces y tribunales una resolución motivada, fundada en Derecho y congruente con las pretensiones oportunamente deducidas por las partes, que también puede ser de inadmisión si concurre causa legal para ello y así se aprecia razonadamente por el órgano judicial (SSTC 63/1999, de 26 de abril, FJ 2, y 116/2001, de 21 de mayo, FJ 4, entre otras muchas). Asimismo, hemos dicho que la motivación de las resoluciones judiciales, aparte de venir impuesta en el art. 120.3 CE es una exigencia derivada del art. 24.1 CE con el fin de que se puedan conocer las razones de la decisión que aquellas contienen, posibilitando su control mediante el sistema de los recursos (por todas, SSTC 163/2000, de 12 de junio, FJ 3, y 214/2000, de 18 de septiembre, FJ 4). También es doctrina reiterada la de que el derecho a obtener una resolución fundada en Derecho, favorable o adversa, es garantía frente a la arbitrariedad e irrazonabilidad de los poderes públicos (SSTC 112/1996, de 24 de junio, FJ 2, y 87/2000, de 27 de marzo, FJ 6)» (por todas, las SSTC 8/2021, de 25 de enero, FJ 3, y 12/2021, de 25 de enero, FJ 3, como las más recientes).

También ha declarado este tribunal que «para valorar si la decisión judicial recurrida vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, conviene recordar en primer término que, según es consolidada doctrina constitucional, el derecho reconocido en el art. 24.1 CE no garantiza la corrección jurídica de la interpretación y aplicación del Derecho llevada a cabo por los jueces y tribunales, pues no existe un pretendido derecho al acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las normas, salvo que afecte al contenido de otros derechos constitucionales. Ahora bien, lo que, en todo caso, sí garantiza el art. 24.1 CE es el derecho a obtener de los órganos judiciales una resolución motivada, es decir, que contenga los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión y que la motivación esté fundada en Derecho, exigencia que no queda cumplida con la mera emisión de una declaración de voluntad en un sentido u otro, sino que debe ser consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento jurídico y no fruto de la arbitrariedad (por todas, STC 142/2012, de 2 de julio, FJ 4). Pero también hemos declarado en multitud de ocasiones que una resolución judicial vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva cuando el razonamiento que la funda incurre en tal grado de arbitrariedad, irrazonabilidad o error que, por su evidencia y contenido, sean tan manifiestos y graves que para cualquier observador resulte patente que la resolución de hecho carece de toda motivación o razonamiento. En estos casos, ciertamente excepcionales, este tribunal incurriría en exceso de formalismo si admitiese como decisiones motivadas y razonadas aquellas que, a primera vista y sin necesidad de mayor esfuerzo intelectual y argumental, se comprueba que parten de premisas inexistentes o patentemente erróneas o siguen un desarrollo argumental que incurre en quiebras lógicas de tal magnitud que las conclusiones alcanzadas no pueden considerarse basadas en ninguna de las razones aducidas (por todas, SSTC 214/1999, de 29 de noviembre, y 133/2013, de 5 de junio, FJ 5, entre otras muchas)» (STC 46/2020, de 15 de junio, FJ 3).

En definitiva, habrá que determinar en el caso de autos si la sentencia impugnada y, por extensión, la providencia de inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones, que sigue a la anterior y con la que está estrechamente relacionada, incurre en su argumentación en tal grado de arbitrariedad, irrazonabilidad o error que, por su evidencia y contenido, sean tan manifiestos y graves que, como acabamos de destacar, resulte patente para cualquier observador la carencia de toda motivación o razonamiento.

#### 4. Aplicación de la doctrina al caso.

A) Dado que, de la argumentación utilizada por la recurrente para denunciar la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, hemos identificado en la sentencia de 18 de octubre de 2018 de la Audiencia Nacional, la eventual constatación de una



motivación calificada de ilógica e irrazonable, deberemos valorar ahora si esta resolución responde a ese vicio de motivación que le imputa la demandante de amparo.

Para ello, hemos de volver a los antecedentes que son relevantes para nuestro enjuiciamiento:

a) La actora, que había adquirido en 1978 unos terrenos en la localidad de El Portil, perteneciente al término municipal de Cartaya, vio inicialmente denegada su solicitud de obtener una concesión de uso y disfrute temporal sobre los mismos. La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 3 de septiembre de 2003 puso fin a un largo litigio que, tanto en la vía administrativa como en la judicial, terminó con la consideración de que aquellos terrenos pertenecían al demanio público y que, además, habían permanecido con tal titularidad pública desde una fecha anterior a la de la entrada en vigor de la Ley 22/1988.

Con fundamento en aquella resolución judicial firme, la administración, por medio de sendas resoluciones de 28 de julio de 2009 (del Servicio Provincial de Costas en Huelva) y de 4 de noviembre de 2011 (de la Dirección General de Costas), acordó la recuperación posesoria de los terrenos objeto del conflicto, que permanecían hasta aquel momento ocupados por la ahora demandante de amparo. Aquella realidad jurídica obligó a que la actora tuviera que acudir, nuevamente, a la jurisdicción contencioso-administrativa para tratar de evitar su pérdida y la de lo edificado sobre los mismos.

Las sentencias, de 24 de septiembre de 2015 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla) y, en trámite de casación, de 24 de noviembre de 2016, de la misma Sala del Tribunal Supremo, desestimaron el recurso de la actora al entender que los terrenos, en cuanto pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre, debían ser recuperados en su posesión por la administración. Sin embargo, en lo que ahora es de interés, esta última resolución, declaró en su fundamento jurídico 1 que, si bien la «recuperación posesoria resulta incontestable», todo ello era «sin prejuzgar lo que pueda decidirse en definitiva respecto de la concesión que de nuevo ha interesado la recurrente a la vista de la sentencia recaída en la jurisdicción civil, que se ha aportado como prueba documental en este recurso de casación».

b) A raíz de aquel inicial rechazo de su titularidad dominical sobre los terrenos en conflicto, la actora ejercitó una acción civil declarativa de su derecho de propiedad sobre aquellos, haciéndolo ante la correspondiente jurisdicción, y obtuvo de la misma un pronunciamiento judicial firme en la sentencia de 4 de septiembre de 2013, dictada por la Audiencia Provincial de Huelva. Esta resolución reconoció a la señora Borrero Rodríguez los siguientes derechos: (i) que, por justo título y con la condición de tercero del art. 34 de la Ley hipotecaria, había sido propietaria de la finca registral en la que quedaban ubicados los terrenos objeto de la controversia; (ii) que esta titularidad dominical era anterior «al deslinde aprobado por Orden Ministerial de 14 de septiembre de 1989»; y (iii) que, además, «reunía los requisitos sustantivos para solicitar la concesión a que se refiere la disposición transitoria primera» de la Ley 22/1988.

c) Sirviéndose, pues, de la declaración judicial que le reconocía el título dominical sobre los terrenos controvertidos, en las condiciones que se especificaban en el fallo del tribunal civil, la actora presentó una segunda solicitud de concesión del uso temporal de aquellos, con invocación expresa de lo preceptuado en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988.

El texto de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, modificado por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, adaptada a la doctrina establecida por la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 8 B) d), y de alegada aplicación al caso, establece lo siguiente en sus dos primeros apartados:

«1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución, los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la presente Ley pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y

aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión en el plazo de un año a contar desde la mencionada fecha. La concesión se otorgará por treinta años, prorrogables por otros treinta, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon, y se inscribirá en el registro a que se refiere el artículo 37.3.

2. Los titulares de los terrenos de la zona marítimo-terrestre o playa que no hayan podido ser ocupados por la administración al practicar un deslinde anterior a la entrada en vigor de esta Ley, por estar inscritos en el registro de la propiedad y amparados por el artículo 34 de la Ley hipotecaria, pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, por treinta años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión».

La solicitud fue, sin embargo, denegada por silencio administrativo y, de nuevo, la actora tuvo que acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en defensa de sus derechos. Interpuso, a tal efecto, el correspondiente recurso que ha sido resuelto en sentido desestimatorio por la sentencia de 18 de octubre de 2018 de la Sala correspondiente de la Audiencia Nacional. Dicha resolución alcanzaría firmeza después de haber inadmitido el Tribunal Supremo, por falta de interés casacional objetivo, el recurso de casación que la parte había preparado contra la misma. Finalmente, la misma Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha inadmitido a trámite el incidente de nulidad de actuaciones promovido por la recurrente contra aquella sentencia.

B) A partir del tortuoso como prolongado *iter* procedimental que se ha descrito, hemos ya de adelantar que el sentido de nuestro pronunciamiento será estimatorio de la pretensión de amparo ejercitada por la recurrente, debiendo apreciar la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva. A tal conclusión llegamos teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar, que las resoluciones judiciales impugnadas (la sentencia de 18 de octubre de 2018 y la providencia de 24 de enero de 2020 de inadmisión a trámite del incidente de nulidad de actuaciones, ambas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional) han desatendido el contenido de un fallo judicial firme previamente emitido por la jurisdicción civil, que configuró una verdad formal, consistente en la declaración de que los terrenos objeto de la controversia habían sido de titularidad dominical de la ahora demandante de amparo en fecha anterior a la de la entrada en vigor de la Ley 22/1988. Esta realidad jurídica constituye un presupuesto de hecho indispensable para realizar el correspondiente juicio aplicativo de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, que la actora reclamaba en su recurso contencioso-administrativo. A la hora de tomar una decisión sobre la pretensión ejercitada, la Audiencia Nacional no podía desatender aquella declaración judicial. Sin embargo, la Sala, a pesar de haberle sido puesto de manifiesto lo resuelto por el tribunal civil, que afirmaba la existencia de aquella titularidad dominical en los términos establecidos por el fallo judicial, ha prescindido de dicha realidad jurídica, sin haberla valorado, a la hora de tomar su decisión.

b) Y, en segundo término, que, en lo atinente a las dos resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo sobre las que la Audiencia Nacional ha apoyado su pronunciamiento desestimatorio del recurso, hemos de descartar, como no relevante para la resolución de este caso, el fallo de la inicial sentencia de 3 de septiembre de 2003, que, por ser de fecha anterior al recaído en la jurisdicción civil, partió de una realidad jurídica distinta a la que tendría que haberle servido de presupuesto al tribunal de instancia para realizar el nuevo enjuiciamiento. Cuando dictó esta sentencia, el Tribunal Supremo no podía entrar a valorar, ante su inexistencia, el título de propiedad de los terrenos que le había sido reconocido a la demandante, de tal manera que acogió entonces la tesis sostenida por la administración de que los terrenos

litigiosos tenían la consideración de playa, conforme a la Ley de costas de 1969 y, por ende, se hallaban incluidos en el dominio público marítimo-terrestre.

Sin embargo, en la segunda sentencia de 24 de noviembre de 2016, si bien es ya de fecha posterior a la de la Audiencia Provincial de Huelva, el Tribunal Supremo se refiere a la misma y, además, presenta dos aspectos decisivos para la resolución del recurso de la actora que la Audiencia Nacional tampoco ha tenido en cuenta: (i) que el objeto de la litis, finalizado en el trámite de la casación con la precitada sentencia de 24 de noviembre de 2016, era distinto al que tenía que ser enjuiciado por la Audiencia Nacional, toda vez que aquel quedaba limitado a resolver sobre la procedencia de la recuperación posesoria del dominio público marítimo-terrestre ocupado, correspondiente a unos terrenos que, en su día y hasta la declaración de propiedad privada efectuada por la jurisdicción civil, tenían, como se ha dicho, la consideración de dominio público por estar incluidos en la zona marítimo-terrestre; y (ii) que la propia sentencia del Tribunal Supremo advertía ya de que aquel pronunciamiento se realizaba con independencia de lo que se pudiera resolver respecto de la concesión que había solicitado la recurrente, a la vista de la decisión firme de la jurisdicción civil. Es decir, que el Tribunal Supremo era consciente de que la actora había presentado una nueva solicitud de concesión del uso temporal de aquellos terrenos, apoyada en una declaración judicial de titularidad dominical, y, por ello, su pronunciamiento no afectaba a lo que pudiera ser resuelto en relación con la nueva solicitud cursada.

Las dos consideraciones expuestas llevan indefectiblemente a la conclusión de que la sentencia impugnada incluye una motivación que no se acompasa a las exigencias de nuestra doctrina anteriormente expuesta. Antes bien, ha desatendido el presupuesto de hecho sobre el que tendría que haber establecido su valoración, el título de propiedad reconocido por la jurisdicción civil, aportado como documento justificativo, por la parte. Además, tampoco ha tenido en cuenta cuál fue el objeto y los límites a los que quedó sujeto el pronunciamiento de la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2016, distinto al que debía enjuiciar la Audiencia Nacional. Finalmente, el órgano judicial tampoco ha tenido en consideración la advertencia del Tribunal Supremo de excluir expresamente del alcance de su pronunciamiento la nueva solicitud de concesión formulada por la recurrente, asentada precisamente en unos presupuestos de hecho contrarios a los que en su día sirvieron de fundamento a anteriores decisiones administrativas y de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por todas las razones expuestas, la queja de la recurrente debe ser estimada. La sentencia de la Audiencia Nacional ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente por haber incorporado una motivación que no se corresponde con los criterios de nuestra doctrina, en cuanto que se apoya sobre unos presupuestos de hecho y de derecho que no dan respuesta argumentativa a los que la demandante de amparo acreditó como realidad jurídica verdadera.

##### 5. Alcance del amparo.

La estimación del recurso de amparo por la apreciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva debe acarrear la nulidad de la sentencia de 18 de octubre de 2018 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el procedimiento ordinario núm. 76-2017, así como de la providencia de 24 de enero de 2020 de la misma Sección y Sala, que inadmitió a trámite el incidente de nulidad de actuaciones promovido por la recurrente contra la anterior resolución. Asimismo, como medida de restablecimiento del derecho, hemos de acordar la retroacción de las actuaciones hasta el momento inmediatamente anterior al de la referida sentencia para que el citado tribunal dicte otra que sea respetuosa con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

Asimismo, la estimación del anterior motivo de amparo hace innecesario entrar en el examen de la queja por vulneración del principio de igualdad que, también, denunció la recurrente en su demanda de amparo.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por doña Carmen Borrero Rodríguez y, en su virtud:

1.º Declarar que ha sido vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2.º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la sentencia de 18 de octubre de 2018, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el procedimiento ordinario núm. 76-2017, así como de la providencia de 24 de enero de 2020 de la misma Sección y Sala, que inadmitió a trámite el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra la anterior resolución.

3.º Retrotraer el procedimiento al momento inmediatamente anterior al del dictado de la sentencia, para que en su lugar el órgano judicial dicte otra que resulte respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diecinueve de abril de dos mil veintiuno.—Encarnación Roca Trías.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.