

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**15426** Pleno. Sentencia 91/2024, de 17 de junio de 2024. Cuestión de inconstitucionalidad 4409-2023. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. Competencias sobre dominio público, protección del medio ambiente y ordenación del territorio: extinción de la cuestión de inconstitucionalidad por pérdida sobrevenida de su objeto al versar sobre un precepto legal anulado por la STC 76/2024, de 8 de mayo.

ECLI:ES:TC:2024:91

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño y don Juan Carlos Campo Moreno, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4409-2023, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra, respecto del art. 10.1, párrafo primero, y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. Han comparecido y formulado alegaciones la Xunta de Galicia y el Parlamento de Galicia, así como la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

**I. Antecedentes**

1. El día 27 de junio de 2023 tuvo entrada en el registro general de este tribunal oficio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra, al que se acompaña testimonio del procedimiento ordinario núm. 223-2021, y del auto dictado el 19 de junio de 2023, acordando plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 10.1 párrafo primero y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales administrativas, por posible vulneración de los arts. 149.1.1 CE y 149.1.23 CE.

2. El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El 16 de julio de 2018 la Axencia de Protección da Legalidade Urbanística, perteneciente a la Xunta de Galicia (art. 35 del Decreto de la Xunta de Galicia 97/2019, de 18 de julio, por el que se regulan las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en la zona de servidumbre de protección de costas), abre un procedimiento administrativo sancionador y de restauración de la legalidad respecto de una edificación,

propiedad de don Juan Suárez Insua construida en la playa de Aguillón (Laxe, Isla de Arousa). La causa de apertura del expediente fue la situación de la edificación en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre. El procedimiento concluyó el 17 de diciembre de 2018, mediante resolución ordenando la demolición e imponiendo al propietario de la edificación una sanción de 20.201 € (expediente POL 148/2017-R1).

b) El señor Suárez Insua interpuso recurso de reposición contra la resolución administrativa anterior, siendo desestimada la impugnación por resolución de 29 de abril de 2021. Frente a las resoluciones de 17 de diciembre de 2018 y de 29 de abril de 2021 se plantea un recurso contencioso-administrativo que da lugar al procedimiento ordinario núm. 223-2021, en el marco del cual surgirá la presente cuestión de inconstitucionalidad. En la demanda el actor argumenta, entre otras cosas, que la construcción de la edificación se concluyó en 1997, es decir más de veinte años antes de la fecha en la que se resolvió iniciar el procedimiento administrativo sancionador y de restauración de la legalidad y, como elemento de prueba de este argumento, se presenta un informe pericial que certifica que la antigüedad de la edificación es de veinticinco años.

c) El 27 de diciembre de 2022, tras la fase de conclusiones del pleito, pero antes de dictar sentencia, se promulgó la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas («Diario Oficial de Galicia» de 30 de diciembre de 2022 y «BOE» de 11 de marzo de 2023). El art. 10.1, párrafo primero, de la ley introdujo expresamente un plazo máximo de quince años, a contar desde la fecha de terminación de las obras ilegales realizadas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre, para que la administración autonómica pudiera incoar el procedimiento administrativo de reposición de la legalidad. En la disposición transitoria primera de la ley se ordena la aplicación retroactiva de este beneficio «a las obras, actuaciones y construcciones existentes en el momento de entrada en vigor de esta ley». Esto supondría que, de considerarse acreditada la fecha de antigüedad de la edificación contenida en el informe pericial, la aplicación de la nueva disposición normativa conllevaría la estimación del recurso contencioso-administrativo y la anulación de la orden de demolición impugnada.

d) Mediante providencia fechada el 21 de abril de 2023 el juzgado planteó a las partes la tesis sobre la aplicabilidad de la nueva norma, dándoles audiencia al respecto. El recurrente formula alegaciones incidiendo en la antigüedad de la construcción y en la aplicabilidad al caso de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, mientras que la letrada de la Xunta de Galicia no niega la aplicación retroactiva de la ley, pero discrepa de la valoración de la prueba de la antigüedad de la construcción.

e) Por providencia de 24 de mayo de 2023 se planteó a las partes y al Ministerio Fiscal la procedencia de formular cuestión de inconstitucionalidad al haber surgido una duda sobre la compatibilidad entre las disposiciones autonómicas y la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (en adelante, LC). La providencia refleja que la norma estatal básica no fija un plazo límite para incoar el procedimiento de reposición de la legalidad en la zona de servidumbre de protección de costas, mientras que la ley autonómica si introduce este plazo de prescripción. La providencia identifica como normas autonómicas objeto de la eventual cuestión el artículo 10.1, párrafo primero, y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas y plantea que dicha normativa autonómica podría resultar inconstitucional, al vulnerar lo dispuesto en los arts. 92 y 95 LC (norma básica estatal vinculante para las comunidades autónomas ex art. 149.1.1, 18 y 23 CE), en cuanto no establece plazo límite de reacción frente a las obras ilícitas realizadas en la zona de servidumbre de protección de costas.

f) El Ministerio Fiscal, en el trámite de audiencia, mostró su conformidad con la formulación de la cuestión de inconstitucionalidad, al concurrir todos los elementos necesarios para proceder al planteamiento. Destaca en particular la idea de que es absolutamente relevante para la resolución del pleito lo dispuesto en el artículo 10.1, párrafo primero, y en la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de

Galicia 7/2022, para la decisión del pleito hasta el punto de que la principal discusión se centra en determinar cuánto tiempo ha transcurrido desde que finalizaron las obras, insistiendo el recurrente en que han sido más de quince años con la finalidad de salvar su construcción e impedir la demolición.

El letrado de la Xunta de Galicia argumenta sobre la compatibilidad de la ley gallega con la ley estatal de costas, interesando que no se promueva la cuestión. Mientras que el actuante entiende que, si se tuviese la construcción por ilegal, habría que esperar al resultado de las negociaciones de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia, para verificar si quedan resueltas las discrepancias manifestadas en relación con los preceptos que afectan a la existencia o no de plazo límite de reacción frente a las obras ilícitas realizadas en la zona de servidumbre de protección, pues la decisión de este proceso dependería, en dicho caso, de la validez de la norma en cuestión.

g) Por auto de 19 de junio de 2023 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 10.1, párrafo primero, y de la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, por posible vulneración de los arts. 149.1.23 CE y 149.1.1 CE al oponerse a lo previsto en el art. 92 del título V de la Ley 22/1988 de 28 de julio, de costas.

3. El auto del órgano judicial fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que se resumen a continuación.

a) Tras hacer referencia a los antecedentes del caso, incluida la exposición de las pretensiones del recurrente, el órgano promotor de la cuestión pone de manifiesto que se cumplen los requisitos procesales para plantearla (rango de la norma cuestionada; momento procesal; trámite de audiencia) y que la duda se centra en el art. 10.1, párrafo primero, y en la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. Por lo que hace a la formulación del juicio de aplicabilidad, el auto remite al relato de los antecedentes a este respecto.

b) Respecto del juicio de relevancia y sin referirse a él en tales términos, el órgano judicial se remite al hecho de que el ejecutivo estatal haya iniciado los trámites para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad frente a los mismos preceptos por el cauce del artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), y a la circunstancia de que el Tribunal Constitucional haya censurado ya, en sus SSTC 87/2012, de 18 de abril, y 137/2012, de 19 de junio, un intento anterior de la comunidad autónoma gallega de interferir legislativamente en la regulación básica estatal sobre la zona de servidumbre de protección. En el momento de planteamiento de la cuestión, el órgano judicial *a quo* considera que, independientemente de lo que suceda con el proceso de negociación entre el Estado y la comunidad autónoma, la ley cuestionada está vigente en Galicia, de modo que el juzgado estaría obligado a aplicarla de no elevar la cuestión de inconstitucionalidad.

c) Por último, el auto realiza la exposición de la duda de constitucionalidad sobre los preceptos cuestionados, aludiendo al contenido del título V de la Ley de costas que establece el régimen sancionador, tipificando infracciones y sanciones pecuniarias y previendo una serie de medidas de restitución de las cosas y de reposición a su estado anterior, respecto de las obras ilícitas realizadas tanto en el dominio público marítimo-terrestre como en las zonas de servidumbre.

(i) En el art. 92 LC, según la redacción dada al precepto en 1988, se regularon en su momento las consecuencias de la demora de la reacción de la administración frente a dichas infracciones estableciéndose, desde la perspectiva del procedimiento sancionador, una serie de plazos de prescripción de las infracciones (cuatro años para las graves y un año para las leves), mientras que respecto de la reposición de la legalidad (demolición de obras ilícitas) se establecía que la misma habría de ordenarse

«cualquiera que sea el tiempo transcurrido». Por su parte, el art. 95 LC, en su versión original preceptuaba que, sin perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga, el infractor estará obligado a la restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, con la indemnización de daños irreparables y perjuicios causados en el plazo en que en cada caso se fije en la resolución correspondiente. En esa redacción inicial nada imponía la Ley de costas sobre la prescripción de las sanciones una vez impuestas, ni de las órdenes de demolición dictadas en los procedimientos de reposición de la legalidad.

(ii) Pero la Ley 2/2013, de 29 de mayo, modificó el art. 92 LC, reduciendo a la mitad los plazos de prescripción de las infracciones (dos años para las graves y seis meses para las leves) e introduciendo un plazo de prescripción para la ejecución forzosa de las multas que (dos años para las graves y un año para las leves), al tiempo que suprimió la referencia expresa a la exigencia de reposición de las cosas a su estado anterior cualquiera que fuera el tiempo transcurrido. Y, en relación con los límites temporales para el ejercicio de la potestad de reposición física de los terrenos en zona de dominio público de servidumbre afectados por obra ilegal (art. 95.1 LC), siguió sin someterse a plazo determinado la obligación de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior. Ahora bien, una vez concluido el procedimiento con la resolución definitiva de reposición de la legalidad, el plazo para la ejecución es el que en cada caso fije la resolución correspondiente, y tras la imposición de la orden de demolición o restauración, la administración dispondrá del plazo máximo de quince años para proceder a la ejecución forzosa (prescripción de la resolución de reposición).

Este plazo de quince años se inspiró en la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, consolidada para integrar la laguna existente en la normativa sectorial urbanística sobre la prescripción de las órdenes de demolición firmes. Dicha jurisprudencia había fijado el criterio de aplicarles supletoriamente el plazo de prescripción de las acciones personales regulado en el artículo 1964 del Código civil. Plazo que, en aquella época, y antes de la reforma del Código civil por Ley 42/2015, de 5 de octubre, era de quince años [con cita de las SSTs núm. 822, de 5 de junio de 1987 (rec. 5038-1994), de 17 de febrero de 2000 (rec. 6237-2007), de 25 de noviembre de 2009 (rec. 500-2008), de 29 de diciembre de 2010]. Además, desde la entrada en vigor de la reforma del art. 92 de la Ley de costas, en 2013, la Axencia de Protección da Legalidade Urbanística sostuvo (en vía administrativa y en sede jurisdiccional) que la Ley 2/2013 no modificaba el plazo indefinido o permanente de reacción frente a las obras construidas ilegalmente, de modo que era posible incoar el procedimiento de restauración de la legalidad frente a la edificación ilegal en cualquier momento. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo confirmó en casación el criterio de la agencia, que a su vez había validado el Tribunal Superior de Justicia de Galicia con carácter previo, en sus sentencias de 11 de julio de 2018 (rec. 953-2017) y de 2 de diciembre de 2020 (rec. 7404-2019).

(iii) En este contexto entra en vigor el art. 10.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, cuyo párrafo primero, estableció un plazo específico de caducidad de la potestad administrativa para reaccionar, mediante un procedimiento de reposición de la legalidad, frente a las obras ilícitas realizadas en zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre. Concretamente introduce un plazo prescriptivo de quince años, que ya no vendría a coincidir con el residual o supletorio de prescripción de acciones personales previsto en el artículo 1964 del Código civil, tras la minoración de este a cinco años introducida por la Ley 42/2015, de 5 de octubre. Adicionalmente, en su disposición transitoria primera, la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 ordenó la aplicación retroactiva de este beneficio a todas las construcciones ilícitas preexistentes.

(iv) Entiende el órgano judicial que eleva la cuestión que ambos preceptos son inconstitucionales por invadir la competencia exclusiva reservada al legislador estatal en los artículos 149.1.23 y 149.1.1 CE, referidos respectivamente a la regulación básica de protección del medio ambiente y a las condiciones que garanticen la igualdad de todos

los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Entiende el juzgado, con cita de la STC 137/2012, de 19 de junio, que le corresponde al Estado la competencia para determinar –desde la perspectiva sectorial de costas– el régimen jurídico esencial de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre, por lo que la Comunidad Autónoma de Galicia habría sobrepasado el ejercicio legítimo de sus competencias al establecer *ex novo* un plazo límite de reacción frente a las obras realizadas ilícitamente en la zona de servidumbre de protección de costas. Esa medida no constituye una «norma adicional de protección» del dominio público marítimo-terrestre (art. 149.1.23 CE), sino que, bien al contrario, prima en la norma impugnada el interés particular de quien ha incumplido el régimen básico esencial de protección del dominio costero sobre el general, medioambiental y paisajístico, respecto de una zona especialmente sensible y vulnerable (la franja litoral), que los poderes públicos deben preservar (art. 45 CE).

Sostiene el órgano judicial que el legislador estatal, en el art. 95 LC decidió no someter a límite temporal la potestad administrativa para exigir «la obligación de reparar el daño causado» (art. 45.3 CE) con la restauración física de los terrenos de la zona de servidumbre de protección de costas afectados, introduciendo un plazo concreto de quince años para la ejecución forzosa de la orden de demolición ya dictada, pero no para la incoación en sí del procedimiento de reposición de la legalidad. Se afirma también en el auto de planteamiento que las comunidades autónomas carecen de competencia legislativa para innovar a la baja el régimen estatal de protección de la zona de servidumbre de protección de costas, en beneficio de los infractores, bien modificando lo dispuesto al respecto en el artículo 95 LC, bien colmando una supuesta «laguna» del legislador estatal. Se produce con ello, en los términos expresados en el auto de planteamiento, no solo un menoscabo relevante en la protección del medio ambiente y del paisaje litoral, sino una desigualdad esencial en las obligaciones y derechos de los ciudadanos sobre dicho espacio en el conjunto del territorio español.

El órgano judicial concluye su argumentación en el auto afirmando que «(n)o es difícil deducir que dicha norma autonómica tiene como única finalidad la de beneficiar a quienes han infringido la Ley de costas en la zona de servidumbre de protección del litoral gallego, otorgándoles un privilegio singular frente a los que cometen la misma infracción en el resto del litoral español. Y ello invadiendo la competencia estatal en materia de costas, en detrimento de los valores medioambientales y paisajísticos que su legislación básica pretende preservar».

4. Por providencia de 12 de diciembre de 2023, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; reservar para sí su conocimiento; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al fiscal general del Estado, al Parlamento de Galicia y a la Xunta de Galicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes, de acuerdo con lo establecido por el art. 37.3 LOTC. Asimismo, decidió comunicar dicha resolución al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permaneciese suspendido el proceso hasta la resolución de la cuestión, y publicar su incoación en el «Boletín Oficial del Estado» (publicación que tuvo lugar en el «BOE» núm. 177, de 26 de julio de 2023).

5. A través de escrito registrado el 21 de diciembre de 2023, la presidenta del Congreso de los Diputados puso en conocimiento de este tribunal el acuerdo adoptado por la mesa del Congreso, en reunión celebrada el día 19 de diciembre, dando por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Por su parte, la mesa del Senado en reunión celebrada el 18 de enero de 2024, adopta idéntica decisión de dar por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Tal decisión es comunicada por el presidente del Senado en escrito registrado el 23 de enero de 2024.

6. Por medio de escrito registrado el 26 de diciembre de 2023, presenta sus alegaciones el Parlamento de Galicia, interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

a) Esta parte comienza su argumentación sosteniendo que la finalidad de la norma impugnada es conseguir una mayor seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y no, como dice el auto de planteamiento, beneficiar a quienes han infringido la Ley de costas en la zona de servidumbre de protección del litoral gallego, otorgándoles un privilegio singular frente a los que cometen la misma infracción en el resto del litoral español, e invadiendo la competencia estatal en materia de costas, en detrimento de los valores medioambientales y paisajísticos que su legislación básica pretende preservar. Esa finalidad normativa se enmarca en la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia para el establecimiento de normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 149.1.23 CE (art. 27.30 del Estatuto de Autonomía para Galicia: EAG) y en las competencias en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (art. 27.3 EAG). A juicio del Parlamento de Galicia, en la regulación controvertida, entran en juego las citadas competencias tratándose de un caso de concurrencia espacial competencial (SSTC 113/1983 y 77/1984).

b) Tras una cita exhaustiva de los antecedentes normativos de la regulación autonómica sobre el litoral gallego, de la jurisprudencia constitucional sobre los ámbitos competenciales en conflicto, y después de hacer referencia a la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, el escrito de alegaciones pone de relieve que la servidumbre legal de protección del dominio público marítimo-terrestre no puede impedir que una comunidad autónoma ejerza sus competencias sobre ese ámbito territorial. Entiende esta parte que el art. 10 de la ley gallega afecta a una franja de territorio que no está integrada en el demanio estatal, aunque sobre ella exista una limitación de propiedad impuesta por la normativa de costas, y que esa servidumbre legal no debe impedir que la comunidad autónoma pueda ejercer sus competencias sobre ese ámbito territorial. Para esta parte resulta claro que es competencia autonómica imponer la obligación de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, con la indemnización de los daños irreparables y pérdidas causadas, en el caso de obras y actuaciones contrarias a lo dispuesto en la legislación en materia de costas realizadas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre. En ese marco el legislador autonómico dispone que el plazo para el ejercicio de la competencia autonómica para imponer la obligación de reposición de la legalidad e indemnización sea de quince años a contar desde la terminación de las obras o actuaciones contrarias a la legalidad, tomándose, como fecha de terminación de las obras o actuaciones realizadas la que resulte de su efectiva comprobación por la administración actuante, y todo ello por razones de seguridad jurídica, ya la norma impugnada que fija el momento a partir del cual debe dictarse el acto administrativo por el que se impone la obligación.

Dentro de ese plazo la administración ha de ejercer esa competencia. Y transcurrido el mismo sin que se haya impuesto dicha obligación solo se podrán realizar, previa solicitud de autorización del órgano autonómico competente en materia de zona de servidumbre de protección, las obras imprescindibles para la conservación y el mantenimiento del uso preexistente, sin que puedan incrementar el valor expropiatorio. Se respeta, de esta forma, lo previsto en la normativa estatal en el sentido de que, sobre el uso preexistente, se podrían realizar, con carácter general, obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura, ni superficie de las construcciones existentes, sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios (disposición transitoria cuarta LC). Este plazo es de caducidad, porque la acción nace sujeta a un límite legal y el plazo no es susceptible de interrupción (SSTS de 14 de diciembre de 1993, 12 de febrero de 1996 y 12 de junio de 1997). Por lo tanto, para la adopción de ese acuerdo, este plazo es diferente del de prescripción de la obligación de reposición que tiene el infractor que empieza a computarse desde que la administración dicte el

acto por el que acuerde su imposición (art. 11 de la Ley gallega de medidas fiscales y administrativas en relación con el artículo 95 de la ley de costas).

Y concluye el argumento de parte afirmando que, de no haberse establecido ningún plazo, se habría contribuido a mantener una situación de inseguridad jurídica y se habría propiciado la arbitrariedad de la administración si el tiempo para adoptar el acuerdo de imposición de la obligación indicada quedara indefinidamente abierto. Por tanto, hay un plazo de prescripción de las infracciones y sanciones por obras ilegales en zona de servidumbre (título V LC), un plazo de prescripción de la obligación de reposición (art. 95 LC y art. 11 de la ley autonómica) y un plazo de caducidad para el ejercicio de la competencia autonómica para imponer la obligación de reposición (art. 10 de la ley autonómica).

c) Por último, en relación con la disposición transitoria primera se afirma su constitucionalidad remitiéndose a los razonamientos ya expuestos.

7. Mediante escrito presentado el día 17 de enero de 2024, el abogado del Estado, en la representación que ostenta, formuló alegaciones, solicitando la íntegra desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad, sobre la base de los siguientes argumentos:

a) En relación con el marco competencial de referencia, la abogacía del Estado evoca los artículos: (i) 132.2 CE, que atribuye al Estado la titularidad del dominio público marítimo-terrestre, declarando el carácter demanial de los espacios costeros, e indicando que la propiedad de los mismos es estatal, lo que habilita al Estado para determinar el régimen jurídico del demanio (deslinde, afectación, régimen jurídico sancionador, obras, régimen de utilización y aprovechamiento, etc.); y (ii) 149.1.23 CE, que permite al Estado establecer la legislación básica en materia de protección del medio ambiente litoral, y regular las condiciones de uso y aprovechamiento de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre y sus servidumbres.

b) El art. 25 LC regula las prohibiciones y limitaciones existentes en la zona de servidumbre de protección, tratándose de un precepto básico (STC 149/1991), mientras que en las distintas disposiciones transitorias de la Ley de costas se recoge el régimen aplicable a aquellas construcciones anteriores a dicha norma legal y ubicadas tanto en dominio público como en su servidumbre de protección. En concreto, en el supuesto previsto en la disposición transitoria cuarta, el mantenimiento de las obras e instalaciones existentes requiere que las mismas contasen con la correspondiente licencia urbanística, si la misma era exigible en dicho momento. La STC 149/1991 establece que las servidumbres son imprescriptibles en todo caso y el Tribunal Supremo, en sus sentencias de 11 de julio de 2018 y 2 de diciembre de 2020, dejó sentado que no existe plazo para incoar un expediente de reposición de la legalidad sobre la servidumbre de protección, pues la obligación de restitución y reposición de las cosas a su estado anterior prevista y contemplada en la Ley de costas de 1988 es imprescriptible, como lo es por mandato legal la propia servidumbre. Lo que hace el segundo párrafo del art. 95.1 LC, tras su reforma de 2013, es establecer un plazo de prescripción de quince años referido a la ejecución y el cumplimiento de la restitución y reposición del propio infractor una vez la administración ha impuesto la obligación. Por estas razones, la Abogacía del Estado entiende que resulta inconstitucional el establecimiento por la comunidad autónoma gallega de un plazo de prescripción de la acción para imponer la reposición de la legalidad en la zona de servidumbre de protección, ya que la ley de costas no prevé limitación de plazo para su ejercicio.

c) Por último, en el escrito de alegaciones de la Abogacía del Estado se hace mención del recurso de inconstitucionalidad núm. 6243-2023 planteado por el presidente del Gobierno contra los arts. 10.1.1.11 y la disposición transitoria primera de la ley del Parlamento de Galicia 7/2022.

8. La Xunta de Galicia se persona y presenta sus alegaciones mediante escrito registrado el 22 de enero de 2024, en el que solicita la desestimación íntegra de la cuestión de inconstitucionalidad.

a) En primer término esta parte alega que, en relación con la disposición transitoria primera, solo puede abrirse la cuestión respecto a su punto 1 y no a su punto 2, pues este último alude a la transitoriedad del art. 11, que no se cita en los trámites de apertura de esta duda constitucional, ni en realidad con relación al pleito.

b) En segundo lugar la parte argumenta sobre la ausencia de previsión de un determinado plazo de prescripción en la Ley de costas. En el marco de una explicación exhaustiva sobre la evolución de la ley estatal de costas, sostiene el escrito de alegaciones que la Ley 2/2013 suprime expresamente la referencia previa de la ley respecto de la inexistencia de un plazo de prescripción de las acciones de reposición, mediante la eliminación de la frase «cualquiera que sea el tiempo transcurrido» del art. 92 LC. También sostiene que para buscar un plazo para la imposición de la obligación de restitución no se puede acudir al artículo 95 LC, porque este precepto no recoge ninguna mención expresa de que para el ejercicio de la imposición del deber de restitución no haya plazo, limitándose a introducir un plazo de prescripción para la ejecución del acuerdo de imposición administrativa de la reposición. Por tanto, el legislador gallego ante el vacío de la legislación de costas y en ejercicio de su competencia ejecutiva y normativa sobre la zona de servidumbre de protección de costas (arts. 27.3 y 30 EAG) establece el plazo de quince años para el ejercicio de la imposición de restitución, fijando además que pasado tal plazo la edificación queda sometida a estrictos condicionantes en todo caso.

c) No satisface las exigencias de una regla básica, ni de una regla de fijación de condiciones básicas de ejercicio de un derecho constitucional, una regla «implícita» a la que se llega obviando que el legislador estatal ha querido eliminar la referencia explícita que había sobre la falta de plazo para la imposición de la obligación de reposición.

Tampoco se puede deducir del art. 21 LC la inexistencia de plazo para la imposición de la obligación de restitución, porque la mención de imprescriptibilidad del artículo 21.1 LC es una declaración general, dirigida sobre todo a que no pueden prevalecer plazos prescriptivos de adquisición o de otro tipo de carácter civil o privado sobre el hecho de que esta zona sea siempre de servidumbre de costas, y por tanto el art. 21 LC se entiende dictado en ejercicio de la competencia sobre legislación civil (art. 149.1.8 CE), que abarca la dimensión patrimonial del derecho de propiedad, con la procesal ligada a ello (art. 149.1.6 CE). Y la dimensión patrimonial del derecho de propiedad comprende las formas de adquirir la propiedad, entre ellas la adquisición por prescripción. Por el contrario, el señalamiento de límites al derecho de propiedad (zona de servidumbre de protección de costas) y su realización forzosa mediante la potestad de restitución de la legalidad en los terrenos no se integra en la dimensión patrimonial del derecho de propiedad, sino en su dimensión institucional, pues es un límite impuesto al derecho de propiedad en función de un objetivo de interés público, por lo que se integra competencialmente en la regulación de ese interés público. En este caso, se orienta a la protección ambiental y por ello es ejercicio del art. 149.1.23. En consecuencia, de la previsión en el art. 21.1 LC de que la zona de servidumbre de protección de costas es imprescriptible, no se puede desprender, ni siquiera implícitamente, que la potestad de restitución de la legalidad cuando recae sobre la zona de servidumbre de protección de costas no quede sujeta a plazo en cuanto a su incoación.

d) Las sentencias del Tribunal Supremo de 2018 y 2020 que cita el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad dejan claro que en la Ley de costas hay un vacío normativo que no puede suplirse acudiendo a los plazos previstos para otros supuestos. Esas sentencias no son oponibles cuando el vacío normativo desaparece porque el legislador competente actúa. En suma, desde la aprobación de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 el contexto normativo que condiciona la interpretación legal del art. 95.1 LC ha cambiado. Ya no hay una laguna en el



ordenamiento jurídico, sino que la ley autonómica llena un espacio normativo que la ley básica no ha ocupado. La doctrina jurisprudencial de del Tribunal Supremo, que surgió como integración de una laguna del ordenamiento, ya no es aplicable ahora que la misma ha desaparecido. Por otro lado, aun cuando la doctrina jurisprudencial citada fuese extensible al nuevo contexto normativo, el Tribunal Constitucional no estaría vinculado por ella.

e) La Comunidad Autónoma de Galicia tiene competencia para legislar sobre la materia a que se refieren los preceptos cuestionados, exclusiva en la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, y de normas adicionales de protección del medio ambiente y el paisaje. Y, por lo que hace a la competencia estatal derivada del art. 149.1.23 CE, esa parte alega que el vacío de la Ley de costas significa que para el legislador estatal esa mención no forma parte del que podía englobarse como normas mínimas de protección del medio ambiente. En cualquier caso la competencia estatal en materia de protección ambiental ex art. 149.1.23 CE, al ceñirse a la legislación básica, solo habilita para que el Estado, si lo considera conveniente, fije reglas básicas en la ordenación de la zona de servidumbre de protección de costas, de modo que el hecho de que la ordenación de la zona de servidumbre de protección de costas tenga una función ambiental de protección de la costa no determina que, con base en el art. 149.1.23 CE, se convierta en una materia reservada *a priori* y en conjunto al Estado, de modo que la ley autonómica quede en todo caso excluida. La función ambiental de la zona de servidumbre de protección de costas habilita al Estado para establecer reglas básicas ex art. 149.1.23 CE, pero en la medida que no lo haga, opción que es perfectamente constitucional, la ley autonómica puede ocupar ese espacio normativo, siempre que disponga de una competencia propia para incidir en él, como puede ser la de desarrollo de las bases ambientales o las competencias urbanística, de ordenación del territorio y del litoral sobre la zona de servidumbre de protección de costas.

f) El art. 149.1.1 CE atribuye al Estado una habilitación normativa, de forma que el Estado puede regular o no esta materia competencial según lo considere oportuno. De este modo, y en esto se asemeja a las competencias legislativas básicas, cuando el Tribunal Constitucional controla que haya sido respetado realiza un juicio de constitucionalidad mediata, que comienza con identificar la norma en que el Estado ha utilizado la habilitación normativa y comparar con ella la norma impugnada. Por tanto, si el Estado elimina la regla de la intemporalidad para este ejercicio administrativo, no se puede entender que pueda estar en las condiciones básicas una regla que ya no está en la ley estatal.

g) Existiendo un vacío normativo, que uno de los legisladores competentes haga una determinación a este respecto no nos aleja de la Constitución, sino que nos acerca a esta y a su art. 9.3 CE. El equilibrio de los bienes jurídicos y los principios constitucionales, como el de seguridad jurídica, pero también el de proporcionalidad, lo que exigen es, primero, que los legisladores se definan, para que los operadores y ciudadanos sepan a qué deben atenerse. Establecer plazos ajustados a los diferentes intereses en juego no es lo cuestionable, sino que lo que necesitaría de más explicación desde el prisma constitucional es que una actuación de incidencia gravosa no esté sometida a plazo alguno.

9. El 25 de enero de 2024 tuvo entrada en el registro de este tribunal el escrito de alegaciones del fiscal general del Estado, en el que solicita la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad por las razones que se exponen a continuación.

a) En primer lugar y tras exponer los antecedentes procesales y el contenido del auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el fiscal ante el Tribunal Constitucional pone de relieve que existe una duda fáctica relevante para la resolución del proceso y que podría conducir a apreciar en sentencia la inadmisión por falta de relevancia de la cuestión de inconstitucionalidad. Esa duda se refiere a la fecha de la finalización de las obras de la edificación cuya demolición se pretende en el proceso a quo, siendo ese dato determinante porque solo sería aplicable la norma cuestionada si

se estimase probado que la construcción concluyó más de quince años antes de la actividad de control. En el presente caso el juez suscita una simple hipótesis, en que solo afirma la aplicabilidad de la norma si se demostrase que las obras habían concluido con anterioridad al plazo de quince años desde que se iniciaron las actividades de comprobación, pero nada dice sobre qué norma es la aplicable en caso contrario, lo que, de acuerdo con lo establecido en el ATC 376/2023, de 18 de julio, determinaría la inadmisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, que puede ser apreciada en la sentencia. Solo podría entrarse en el fondo de la cuestión si se aplica la doctrina recogida en el ATC 14/1993, de 19 de enero, en el sentido de que lo que se está emitiendo es un juicio provisional que, debiendo estar fundado, sin embargo, no siempre es absolutamente definitivo acerca de la aplicabilidad de la norma legal cuestionada en el procedimiento del que dimana la cuestión de inconstitucionalidad y si se entiende que el juez de lo contencioso-administrativo está considerando aplicables en todo caso las normas cuestionadas, de modo que la única diferencia observable en cuanto al sentido del fallo que deba dictarse en el proceso *a quo*, según la fecha en que se consideren concluidas las obras, sería la estimación del recurso –si las obras concluyeron en la fecha indicada por el recurrente– o la desestimación –si se considera que concluyeron menos de quince años antes de la actividad comprobadora–.

b) En caso de no apreciarse el óbice de admisibilidad, el Ministerio Fiscal considera que la cuestión debe ser estimada en su totalidad.

(i) Cotejada la redacción de la norma cuestionada con la estatal, se observa que la norma cuestionada establece un plazo de prescripción de quince años de la iniciativa de la administración para imponer la obligación de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, que debe contarse desde la terminación de las obras o actuaciones contrarias a la legalidad, computándose la fecha que resulte de su efectiva comprobación por la administración actuante, salvo que quede debidamente probada la terminación de las mismas en otra fecha distinta por cualquier medio de prueba admitido en derecho. Por el contrario, de la redacción de la norma estatal y de su interpretación por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS 1645/2020, de 2 de diciembre, FJ 7) se desprende que no existe un plazo para que la administración compruebe el estado de las obras y su adecuación a la legislación vigente, pero sí de la obligación de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, que es, bien el fijado por la administración, bien el de quince años desde que la administración acuerde su imposición. Esta normativa sobre la ausencia de plazo para la actividad de comprobación deriva de la imprescriptibilidad de los bienes de dominio público marítimo terrestre y de las servidumbres en los terrenos colindantes. La norma estatal debe considerarse basada en las previsiones constitucionales de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes de dominio público estatal, entre los que la Constitución incluye expresamente la zona marítimo terrestre (art. 132 CE).

(ii) La norma de imprescriptibilidad se fundamenta en las competencias exclusivas del Estado para establecer, en primer término, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y en segundo lugar, la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.1 y 23 CE).

(iii) No puede afirmarse que las normas cuestionadas impliquen el ejercicio de competencias para establecer normas adicionales de protección; al contrario, al establecer un plazo de prescripción o caducidad de la acción para comprobar el estado de las obras y su adecuación a la legislación vigente, dichas normas vendrían más bien a reducir el ámbito de protección del dominio público estatal, y, en consecuencia, son contrarias a las disposiciones de los artículos 132 y 149.1.1 y 23 CE.

c) Por tanto, la declaración de inconstitucionalidad debe extenderse al menos al párrafo segundo del apartado primero y al apartado tercero del citado artículo 10 (de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 39.1 LOTC), salvo que el Tribunal considere que,

declarada la inconstitucionalidad del párrafo primero apartado primero, dichas normas queden automáticamente sin contenido.

10. Por providencia de 17 de junio de 2024, se señaló ese mismo día para la deliberación y votación de la presente sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto de la cuestión de inconstitucionalidad y posiciones de las partes.

El Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Pontevedra plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 10.1, párrafo primero, y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. La dicción literal de los artículos cuestionados es la siguiente:

«Artículo 10. *Ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia para la reposición de la legalidad en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre.*»

1. El ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia para imponer la obligación de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, con la indemnización de los daños irreparables y pérdidas causadas, en el caso de obras y actuaciones contrarias a lo dispuesto en la legislación en materia de costas realizadas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, deberá producirse dentro de un plazo de quince años, a contar desde la terminación de las obras o actuaciones contrarias a la legalidad.

[...]

Disposición transitoria primera. *Aplicación de las previsiones de esta ley en cuanto a la restitución o reposición de la legalidad por infracciones reguladas en la normativa en materia de costas cometidas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre.*

1. Lo dispuesto en el artículo 10 será aplicable a las obras, actuaciones y construcciones existentes en el momento de la entrada en vigor de esta ley.»

El órgano judicial considera que los preceptos cuestionados vulneran los arts. 149.1.23 y 149.1.1 CE de la Constitución española de forma mediata, por oponerse la normativa cuestionada a la previsión de la ley de costas derivada de los arts. 92 y 95 que, frente al plazo de prescripción de quince años fijado en la normativa autonómica gallega para incoar el procedimiento de acción de restitución, establecería un régimen de imprescriptibilidad de este tipo de acciones respecto de las construcciones establecidas en la zona de servidumbre de protección de costa. La Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal sostienen idéntica interpretación y, por tanto, solicitan la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones cuestionadas, mientras que el Parlamento de Galicia y la Xunta de Galicia alegan que no existe previsión de prescripción expresa en la normativa estatal, razón por la que no existe oposición alguna entre las disposiciones de la Ley de costas invocadas como parámetro de referencia y las disposiciones autonómicas cuestionadas.

2. Pervivencia de la cuestión de inconstitucionalidad: extinción por pérdida sobrevinida de objeto.

El conflicto competencial que subyace materialmente en la cuestión de inconstitucionalidad que nos ocupa guarda una identidad sustancial con el planteado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6243-2023 interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 10 y 11 y la disposición transitoria primera de la Ley del

Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, y resuelta recientemente por este tribunal en la STC 76/2024, de 8 de mayo.

En esta sentencia hemos declarado la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 10.1, párrafo primero, y 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas y se ha extendido, por conexión o consecuencia, esta misma declaración de inconstitucionalidad y nulidad a los arts. 10.1, párrafo segundo, 10.2 y 10.3 y a la disposición transitoria primera de la misma Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

En consecuencia, los preceptos cuestionados en el presente proceso constitucional han sido ya expulsados del ordenamiento jurídico en los términos señalados por la STC 76/2024. Este pronunciamiento determina, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional [entre otras muchas, SSTC 149/2014, de 22 de septiembre, FJ 4, y 153/2019, de 25 de noviembre, FJ único b), y AATC 140/2013, de 3 de junio, FJ único; 101/2017, de 4 de julio, FJ único, y 66/2022, de 7 de abril, FJ 3] la extinción, por desaparición sobrevenida de su objeto, de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido declarar extinguida, por desaparición sobrevenida de su objeto, la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra, respecto del art. 10.1, párrafo primero, y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de junio de dos mil veinticuatro.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Firmado y rubricado.