
Sentencia 91/2024, recurso de inconstitucionalidad 4409-2023, del pleno del Tribunal Constitucional (Ponente: Luisa Balaguer Callejón).*

Judgment 91/2024, unconstitutionality appeal 4409-2023, of the plenary session of the Constitutional Court (Judge Speaker: Luisa Balaguer Callejón)

CARLOS J. DURÁ ALEMAÑ ¹  <https://orcid.org/0000-0003-2758-2939>

Palabras clave: Servidumbre de protección. Construcciones. Obras. Dominio público marítimo-terrestre. Prescripción. Competencias. Desaparición sobrevenida.

Keywords: Protection easement. Constructions. Maritime-terrestrial public domain. Prescription. Competencies. Supervening disappearance

I. RESUMEN

En esta ocasión, la presente sentencia tiene como objetivo de inconstitucionalidad la cuestión planteada 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. Concretamente, la redacción literal de los artículos discutidos es la siguiente:

* Fecha de recepción: 29/07/2024 – Fecha de aceptación: 30/08/2024. Cita recomendada: DURÁ ALEMAÑ, Carlos J., Sentencia 91/2024, recurso de inconstitucionalidad 4409-2023, del pleno del Tribunal Constitucional (Ponente: Luisa Balaguer Callejón), *Revista Bioderecho.es*, núm. 19, enero-julio, 2024, Universidad de Murcia, España <https://doi.org/10.6018/bioderecho.641901>

¹ Investigador del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)



«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. En relación a 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 Tribunal entiende que los artículos objeto de discusión vulneran los arts. 149.1.23 y 149.1.1 CE de la Constitución española, 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. Por su parte, tanto la Abogacía del Estado como el Ministerio Fiscal sostienen idéntica interpretación y, por tanto, solicitan la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones cuestionadas. De otro lado, 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. En cuanto a la Pervivencia de la cuestión de inconstitucionalidad: extinción por pérdida sobrevenida 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 el Tribunal ha 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, esa 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.

Por consiguiente, los preceptos cuestionados en el presente proceso constitucional ya han sido analizados con carácter previo y han sido expulsados del ordenamiento jurídico tal y como se recoge en la sentencia del Tribunal Constitucional 76/2024. En esta sentencia, se establece que, de acuerdo con una copiosa jurisprudencia del Constitucional (entre otras: 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.

Por todo lo expuesto, el Tribunal 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.

Destacamos los siguientes extractos:

(...) 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.

(...) 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.

(...) 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.

(...)(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.

II. Comentario del autor:

En esta sentencia, la cuestión de objeto de análisis es 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. Concretamente sobre las Competencias en el dominio público marítimo terrestre, la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio. Finalmente, el Tribunal establece la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad por pérdida sobrevenida de su objeto al versar sobre un precepto legal anulado con carácter previo por otra sentencia del Tribunal Constitucional anterior, en concreto la STC 76/2024, de 8 de mayo.

FUENTE

Boletín Oficial del Estado, número 179, de 25 de julio de 2024.