



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN  
DE XUSTIZA

## XDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1

### PONTEVEDRA

-

Modelo: S39650

RUA HORTAS N° 2 - 3° PONTEVEDRA

**Teléfono:** 986805667-8 **Fax:** 986805666

**Correo electrónico:** contenciosol.pontevedra@xustiza.gal

**N.I.G:** 36038 45 3 2021 0000638

**Procedimiento:** PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000223 /2021 /

**Sobre** ADMON. AUTONOMICA

**De D/ña:** XXXX

**Abogado:** LUCIA SANTISO ROLAN

**Procurador Sr./a. D./Dña:** MARGARITA PEREIRA RODRIGUEZ

**Contra D/ña:** AXENCIA DE PROTECCION DA LEGALIDAD URBANISTICA

**Abogado:** LETRADO DE LA COMUNIDAD

**PLANTEAMIENTO DE CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE EL ART. 10.1 Pº 1º Y DISP. TRANS. PRIMERA DE LA LEY DEL PARLAMENTO DE GALICIA 7/2022, DE 27 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS – INCOMPETENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA PARA ESTABLECER UN PLAZO LÍMITE DE REACCIÓN FRENTE A LAS EDIFICACIONES ERIGIDAS ILEGALMENTE EN ZONA DE SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN DE COSTAS.**

## AUTO

Pontevedra, 19 de junio de 2023

Visto por D. Francisco de Cominges Cáceres, Magistrado del Juzgado Contencioso-Administrativo Núm. 1 de Pontevedra, el **PROCEDIMIENTO ORDINARIO 223/2021**, promovido por D. **XXXX**, representado por la Procuradora D<sup>a</sup> Margarita Pereira Rodríguez y defendido por la Letrada D<sup>a</sup> Lucía Santiso Rolán; contra la **XUNTA DE GALICIA (AGENCIA PARA LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA -APLU-)**, representada y asistida por la Letrada de su Asesoría Jurídica D<sup>a</sup> Carlota Tarrío Vila, sustituida en este último trámite por D. Santiago Valencia Vila.

### ANTECEDENTES

**1º.-** D. XXX interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 29 de abril de 2021 del director de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística (Xunta de Galicia) -APLU-, desestimatoria del recurso de reposición formulado frente a la resolución de 17 de diciembre de 2018, que ordenó la demolición de una edificación construida en la playa de XXX, lugar de XX, en la isla de Arousa, dentro de la zona de servidumbre de protección del dominio

público marítimo terrestre (ZSPC); y le impuso asimismo una sanción de multa de 20.201,20 euros (expte. POL 148/2017-R1).

El actor, en su demanda, entre otros argumentos adujo que la construcción de la edificación se terminó totalmente en el año 1997. Es decir, con más de 20 años de antelación a la fecha de la resolución de incoación del procedimiento administrativo sancionador y de restauración de la legalidad (16 de julio de 2018). Congruente con dicho argumento, en fase de prueba presentó un informe pericial “sobre antigüedad de la edificación”. Informe exhaustivamente motivado y documentado, en el que se concluye que *“tiene una antigüedad de aproximadamente 25 años”*.

**2º.-** Cuando, tras la fase de conclusiones, el pleito se hallaba pendiente todavía de sentencia, se promulgó la Ley gallega 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (DOG de 30/12/2022 y BOE de 11/03/2023).

En su artículo 10.1, pº 1º, se estableció ‘ex novo’ un plazo máximo de 15 años desde la fecha de terminación de las obras ilegales realizadas en ZSPC para que la Administración autonómica pueda reaccionar frente a ellas incoando un procedimiento de reposición de la legalidad. Y en su disposición transitoria primera se ordenó la aplicación retroactiva de dicho beneficio a *“todas las obras, actuaciones y construcciones existentes en el momento de la entrada en vigor de esta ley”*.

De manera que, de considerarse acreditada la fecha de antigüedad de la edificación establecida en el mencionado informe pericial (año 1997), la aplicación de esta normativa sobrevenida conllevaría por sí la estimación del recurso contencioso-administrativo, con la anulación de la orden de demolición impugnada.

Mediante Providencia de 21 de abril de 2023 se le planteó a las partes la tesis sobre esta novedad, con el correspondiente trámite de audiencia. El actor formuló alegaciones, incidiendo en la antigüedad de la construcción (superior a 15 años) y en la aplicabilidad al caso de la referida Ley 7/2022, de 27 de diciembre (alegación “sexta”). La Letrada de la Xunta de Galicia, en sus alegaciones, no negó la retroactividad de dicha Ley, pero discrepó de la valoración de la prueba de la parte actora sobre la antigüedad de la construcción, negando que superase los 15 años.

**3º.-** Una vez determinada la aplicabilidad de la Ley 7/2022 a este supuesto si finalmente quedase demostrada esa antigüedad de 15 años, por Providencia de 24 de mayo de 2023 se le planteó a las partes y al Ministerio Fiscal la procedencia de formular una cuestión de inconstitucionalidad, al surgir la duda razonable sobre su compatibilidad con el ámbito competencial exclusivo del Estado, en relación a la Ley 22/1988, de Costas. Norma básica estatal en la que no se fija plazo límite de reacción para la incoación de un procedimiento de reposición de la legalidad en la zona de servidumbre de protección de costas (ZSPC).

El Ministerio Fiscal presentó un informe en el que mostró su conformidad a la formulación de la cuestión de inconstitucionalidad. El letrado de la Xunta de Galicia formuló alegaciones en las que, sin manifestar objeciones formales, sostuvo la compatibilidad de la Ley gallega con la Ley estatal de costas, interesando que no se promueva la cuestión de inconstitucionalidad. La parte actora presentó también alegaciones en las que concluyó que: *<<si el Tribunal estima que la construcción es*



ADMINISTRACIÓN  
DE XUSTIZA

*clandestina y por tanto ilegal, habría que esperar a que la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia resolviesen 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>>.*

## **NORMA DE RANGO LEGAL CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE CUESTIONA**

La cuestión de inconstitucionalidad se plantea sobre lo establecido en el artículo 10.1, párrafo 1º; y en la disposición transitoria primera, de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (publicada en el Diario Oficial de Galicia de 30/12/2022 y en el BOE de 11/03/2023). Su contenido es el siguiente:

### <<CAPÍTULO II

#### Medio ambiente y territorio

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. (...)>>.

## **CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS FORMALES EXIGIBLES PARA LA FORMULACIÓN DE LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Se cumplen en este litigio los presupuestos formales de la cuestión de inconstitucionalidad establecidos en el artículo 35 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, modificado por Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo (LOTC), toda vez que:

- a).-** El proceso judicial se halla concluso, pendiente sólo de que se dicte sentencia.
- b).-** La decisión del litigio depende de la validez de la norma legal autonómica en cuestión, tal y como se ha explicado en la relación de antecedentes de este auto.

**c).**- Con carácter previo al planteamiento de la cuestión, mediante Providencia de 24 de mayo de 2023, se ha oído por a las partes y al Ministerio Fiscal sobre su pertinencia, por término de diez días. Las partes del proceso han conocido perfectamente las razones en las que se funda esta cuestión de inconstitucionalidad, como ponen en evidencia sus respectivos alegatos en el referido trámite de audiencia (en especial el de la Xunta de Galicia, de 37 páginas, muy exhaustivo).

**d).**- La cuestión de inconstitucionalidad no carece manifiestamente de fundamento, como evidencia el 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 LOTC (BOE 26/05/2023). Y que el Tribunal Constitucional haya censurado ya, en sus sentencias 137/2012, de 19 de junio y 87/2012, de 18 de abril, otro intento anterior de la Comunidad Autónoma gallega de interferir legislativamente en la regulación básica estatal sobre la ZSPC.

**e).**- Ha de indicarse, por último, que el inicio de negociaciones por la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma (publicado en el BOE 26/05/2023), como trámite previo a la eventual interposición del recurso de inconstitucionalidad, no impide la formulación de esta cuestión. La Ley autonómica cuestionada, presumiblemente inconstitucional, mantiene su vigencia y eficacia a día de hoy en Galicia. Este Juzgado estaría obligado a aplicarla de no formular la cuestión de inconstitucionalidad.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**

**I.- La Ley estatal 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC)** dedica su título V a regular las consecuencias jurídicas de la vulneración de sus preceptos.

Se establece en él, de una parte, un régimen sancionador, con la tipificación de infracciones y sanciones pecuniarias (multas). Y de otra, una serie de medidas para la *“restitución de las cosas y su reposición a su estado anterior”*, respecto de las obras ilícitas realizadas tanto en el dominio público marítimo-terrestre, como en sus zonas de servidumbre. Es decir, para la restauración física de la legalidad infringida.

En el artículo 92 LC (versión originaria, vigente entre los años 1988 y 2013) se regularon las consecuencias de la demora de la reacción de la Administración frente a dichas infracciones. Desde la perspectiva del procedimiento sancionador (que concluiría con una multa), se establecieron en él determinados plazos de prescripción de las infracciones (cuatro años para las graves y un año para las leves). Y, respecto de la reposición de la legalidad (demolición de las obras ilícitas), se dispuso en el mismo precepto que habría de ordenarse *“cualquiera que sea el tiempo transcurrido”*.

Es decir, se dejó claro en dicha regulación que la potestad de la Administración para incoar el procedimiento de restauración física de la legalidad frente a obras ejecutadas ilícitamente sobre dominio público o en sus zonas de servidumbre carece



de plazo de caducidad/perención, pudiendo producirse en cualquier momento. La motivación del legislador estatal para reconocer esta habilitación permanente de reacción radicó, plausiblemente, en la imprescriptibilidad del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres, reconocida, respectivamente, en los artículos 7 y 21.1 LC. También en el especial valor medioambiental y paisajístico de dicha franja litoral.

Por otra parte, en el artículo 95 LC, versión primitiva, se 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 que en cada caso se fije en la resolución correspondiente>>.*

Nada disponía la LC, en su versión original, sobre la prescripción de las sanciones (multas) una vez impuestas, ni de las órdenes de demolición dictadas en los procedimientos de reposición de la legalidad.

**II.- La Ley 2/2013, de 29 de mayo** modificó, entre otros, ambos preceptos de la LC.

Le dio una nueva redacción al artículo 92 LC, circunscribiéndolo exclusivamente al procedimiento sancionador (multa). Redujo a la mitad los plazos de prescripción de las infracciones (quedando en dos años para las graves y seis meses para las leves). E introdujo, ex novo, un plazo de prescripción para la ejecución forzosa de las multas (dos años para las graves y un año para las leves). Al mismo tiempo suprimió la referencia expresa de la versión primitiva del precepto sobre la exigencia de reposición de las cosas a su estado anterior “*cualquiera que sea el tiempo transcurrido*”.

Lo relativo a la reposición física de los terrenos pasó a regularse con carácter exclusivo en el artículo 95.1 LC, con el siguiente texto definitivo:

*<<1. 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 que en cada caso se fije en la resolución correspondiente.*

*Esta obligación prescribirá a los quince años desde que la Administración acuerde su imposición, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10.2 de esta Ley>>.*

Es decir, tras la modificación operada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, los límites temporales para el ejercicio de la potestad de reposición física de los terrenos en

dominio público o en zona de servidumbre afectados por una obra ilegal se compendiaron en el artículo 95 LC, en estos términos:

- La obligación de “*restitución de las cosas y reposición a su estado anterior*” continuó sin someterse a plazo determinado. [De haberse establecido un plazo máximo concreto para la incoación del procedimiento de reposición sería de “caducidad” y no de “prescripción”, conforme al asentado criterio doctrinal y jurisprudencial establecido al respecto en la materia urbanística].
- Una vez concluido el procedimiento con la resolución definitiva de reposición de la legalidad, el infractor deberá restaurar los terrenos, o indemnizar subsidiariamente, “*en el plazo que en cada caso se fije en la resolución correspondiente*”.
- Tras la imposición de la orden de demolición o restauración, la Administración dispondrá del plazo máximo de quince años para proceder a su ejecución forzosa (prescripción de la resolución de reposición).

Este nuevo plazo de 15 años se inspiró en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (S<sup>a</sup> de lo Cont.-Ad.), 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 (CC). Plazo que en aquella época, anterior a la reforma del CC por Ley 42/2015, de 5 de octubre, era de 15 años [SS TS 05/06/1987 -núm. 822-; 17/02/2000 - rec. 5038/1994-; 25/11/2009 - rec. 6237/2007-; y 29/12/2010 - rec. 500/2008-. Puede también citarse, en el mismo sentido, la S del TSJ Galicia, S<sup>a</sup> de lo Cont.-Ad., de 20/11/2014 -rec. 4074/2014-].

**III.-** En la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia para reaccionar frente a las construcciones ilegales erigidas en zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre (ZSPC) le corresponde a la **Axencia de Protección da Legalidade Urbanística (APLU)**, perteneciente a la Xunta de Galicia [actualmente: artículo 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 ZSPC (DOG de 09/08/2019)].

Desde la entrada en vigor de la referida reforma de la LC por la Ley 2/2013 y hasta la aprobación de la Ley gallega 7/2022 aquí cuestionada, la APLU sostuvo de manera firme y vehemente, tanto en la vía administrativa como en la judicial (ad. ex. en numerosos procesos ante este mismo Juzgado), que aquélla no modificó el plazo indefinido o permanente de reacción frente a las obras construidas ilegalmente en ZSPC. Concluyó la APLU que el nuevo plazo de prescripción, de 15 años, del artículo 95.1 LC modificado, se circunscribe exclusivamente a la ejecución forzosa de las órdenes de demolición ya dictadas y notificadas. De manera que no afecta a



la potestad administrativa de incoación del procedimiento de restauración de la legalidad frente a la edificación ilegal.



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

La APLU, y los letrados de la Xunta de Galicia que la defienden en juicio, han sostenido esta interpretación, continuadamente, ante esta jurisdicción en todos los litigios en los que se ha planteado el conflicto. Y la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (TSJG) les ha dado siempre la razón, en innumerables sentencias. Puede así citarse la de 14 de enero de 2019 (rec. 4251/2018), en la que insiste en que:

*<<(…) con la modificación de la Ley de costas de 2013 no se ha alterado la regulación de estas obligaciones de restitución y reposición de las cosas a su estado anterior a la infracción, pues, así lo decía ---y lo sigue diciendo--- el artículo 95.1 que no imponía -ni impone- plazo alguno para la imposición de tales obligaciones, y que en consecuencia no resultan de aplicación a las obligaciones de restitución y reposición de las cosas a su estado anterior a la infracción, los plazos de prescripción previstos (antes y después de la LMC) para las infracciones (en artículo 92.1 LC), por lo que, se insiste, las mismas no se someten a los plazos de prescripción establecidos para declaración de prescripción de las infracciones y sanciones>>.*

En la posterior sentencia de 31 de mayo de 2019 (rec. 4072/2018) el TSJG añade que:

*<<(…) la prescripción de la infracción por el transcurso de más de dos años desde la fecha de terminación de las obras sin autorización e ilegalizables en servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre determina la anulación de la sanción de multa, pero no enerva la obligación de reposición, ya que esta solo tiene establecido un plazo de quince años para su ejecución o cumplimiento desde su imposición, es decir, desde que se dicta resolución determinando la obligación de reposición imponiéndola, sin que se someta a plazo alguno la acción conducente a la imposición de esa obligación, según se desprende de la literalidad del artículo 95.1 de la Ley de Costas y de la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en su interpretación>>.*

En el mismo sentido, ratificando la interpretación de la APLU / Xunta de Galicia, se pronunciaron, entre otras muchas, las sentencias del TSJG de 2 de diciembre de 2022 (rec. 4299/2022), 23 de septiembre de 2022 (rec. 4102/2022), 14 de mayo de 2021 (rec. 4025/2021), 9 de abril de 2021 (rec. 4143/2020), 26 de marzo de 2021 (rec. 4283/2020), 1 de diciembre de 2020 (rec. 4207/2019), 23 de noviembre de 2020 (rec. 4087/2019), 19 de octubre de 2020 (rec. 4052/2020), 18 de septiembre de 2020 (rec. 4095/2019), 11 de septiembre de 2020 (rec. 4367/2019), 26 de junio de 2020 (rec. 4270/2019), 19 de junio de 2020 (rec. 4200/2019), 18 de junio de 2020 (rec. 4012/2019), 25 de enero de 2019 (rec. 4381/2017), 20 de junio de 2019 (rec. 4054/2018), 20 de septiembre de 2019 (rec. 4151/2018), 21 de noviembre de 2019 (rec. 4306/2019), etc.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo confirmó en casación el criterio del TSJG, en sus sentencias de 11 de julio de 2018 (RC

953/2017) y 2 de diciembre de 2020 (RC 7404/2019), fijando la siguiente doctrina jurisprudencial:

*<<1º. Que la obligación de imposición de las obligaciones de restitución y reposición de las cosas a su estado anterior a la infracción, como consecuencia de una condena penal o una sanción administrativa, se mantienen en la LC en la misma situación que antes de la reforma de la LMC, sin que de esta se derive novedad alguna. (...)>>.*

De manera que la reforma de la LC por Ley 2/2013 no afectó en Galicia al **principio de “seguridad jurídica”** en lo referente a los plazos máximos de reacción frente a estas obras ilegales. Tanto la Administración competente (APLU-Xunta de Galicia), como los tribunales de esta jurisdicción contencioso-administrativa concluyeron desde el primer momento, conforme a su interpretación gramatical y sistemática, que se mantienen abiertos indefinidamente.

**IV.-** En esta tesitura se promulgó la referida **Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre**, de medidas fiscales y administrativas.

En su artículo 10.1, antes transcrito, se estableció “ex novo” un plazo específico de caducidad o perención de la potestad administrativa para reaccionar frente a las obras ilícitas realizadas en ZSPC mediante un procedimiento de reposición de la legalidad. Concretamente un plazo de quince años [Plazo que ya no coincide con el residual o supletorio de prescripción de acciones personales previsto en el artículo 1.964 CC, tras su minoración a cinco años por Ley 42/2015, de 5 de octubre]. Y en su disposición transitoria primera se ordenó la aplicación retroactiva de este beneficio a todas las construcciones ilícitas preexistentes.

Pues bien, se considera que presumiblemente ambos preceptos son inconstitucionales, por invadir la competencia exclusiva reservada al legislador estatal en los artículos 149.1.23, 149.1.1 de la Constitución, sobre la regulación básica de protección del medio ambiente (“sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”), así como de las condiciones que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

El Tribunal Constitucional (TC) ha señalado, en reiteradas sentencias, 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 (ZSPC). Así, en su sentencia 137/2012, de 19 de junio (referida a Galicia), el TC consideró que:

*<<(…) debemos necesariamente partir de la STC 87/2012, de 8 de abril, en la que este Tribunal ha establecido una doctrina que resulta de directa aplicación al supuesto que ahora se controvierte. (...) remitiéndonos a la doctrina de las SSTC 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, de 17 de octubre, afirmamos, en su fundamento jurídico 4, que el*



Estado había ejercido su competencia derivada de la regla 23 del art. 149.1 CE, que le permite dictar legislación básica en materia de medio ambiente, en conexión con la competencia estatal que se deriva del art. 149.1.1 CE con la finalidad de "establecer servidumbres y limitaciones en los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre -y, entre ellas, la servidumbre de protección- a los efectos de garantizar la protección y defensa de sus condiciones medioambientales, y ello sin perjuicio alguno de las competencias autonómicas para la ordenación del territorio y el urbanismo, que no se ven desconocidas por aquella regulación. Lo que sirve tanto para el régimen establecido con vocación de futuro en la legislación de costas como para el régimen transitorio. En estos términos, **sólo al Estado compete, en efecto, el establecimiento de tales servidumbres y limitaciones y, por ende, la precisión de su alcance y contenido**". Sentado en la forma expuesta que, a la luz de la doctrina constitucional fijada en las SSTC 149/1991 y 198/1991, sólo al Estado corresponde establecer limitaciones y servidumbres sobre los terrenos colindantes al demanio marítimo-terrestre y, entre ellas, la servidumbre de protección, concluimos, en el fundamento jurídico 5, que la norma autonómica enjuiciada pretendía "establecer supuestos de aplicación de las referidas disposiciones transitorias de la ley de costas y del Reglamento general para el desarrollo y ejecución de dicha Ley de costas, a cuyo contenido nos hemos referido ya, **lo que supone por sí mismo una vulneración de la competencia estatal con independencia del concreto alcance -ampliador o no de las reglas estatales- de tal operación**". Así señalamos que "[e]jerce, al efecto, el Estado su competencia para establecer una legislación básica en materia de medio ambiente, ex art. 149.1.23 CE, en conexión con su competencia ex art. 149.1.1 CE para fijar en condiciones de igualdad el ejercicio del derecho de propiedad en todo el territorio, de modo que **las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales**, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la *lex repetita* sistematizada por la STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, y cuyo origen último está en la STC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8, según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que -lo que no es el caso- la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto ( STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8)". Consecuencia de lo anterior es también que no resultase procedente "razonar si los supuestos específicos contemplados por la disposición cuestionada son o no subsumibles en los supuestos contemplados por la legislación estatal para determinar la reducción de la anchura de la servidumbre de protección, ya que la Comunidad Autónoma carece, simple y llanamente, de competencia para adoptar disposición alguna para determinar, ni siquiera por remisión mimética a la legislación estatal, limitaciones o servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre dirigidas a su protección y conservación, lo que determina la inconstitucionalidad de la disposición sometida a cuestionamiento. No puede oponerse a esta conclusión, como pretenden la Xunta de Galicia y el Parlamento gallego, que el legislador gallego ha ejercido, al aprobar tal disposición, sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ya que, tal y como dejó sentado la reiteradamente citada STC 149/1991, estas competencias no pueden incidir en la fijación por el Estado de la servidumbre de protección de costas en ejercicio de competencias que sólo a él corresponden">>.

En el mismo sentido puede citarse la más reciente sentencia del Tribunal Constitucional 5/2015, de 22 de enero.

En este caso parece evidente que la Comunidad Autónoma de Galicia ha sobrepasado el ejercicio legítimo de sus competencias al establecer “ex novo” un plazo límite de reacción frente a las obras realizadas ilícitamente en ZSPC. Esa medida no constituye una “norma adicional de protección” del dominio público marítimo-terrestre (artículo 149.1.23 CE). Por el contrario, prima 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 (artículo 45 de la Constitución).

El legislador estatal, en el artículo 95 LC, decidió no someter a límite temporal la potestad administrativa para exigir “*la obligación de reparar el daño causado*” (artículo 45.3 CE) con la restauración física de los terrenos de la ZSPC afectados. Sí estableció un plazo concreto (15 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.

Esa medida protectora (plazo permanente de reacción frente a obras ilegales ejecutadas en suelo de propiedad privada con determinada afección pública) no es anómala en nuestro Derecho administrativo. Así, por ejemplo, la legislación urbanística (en todas las CCAA) también la prevé cuando se edifica ilícitamente en suelo calificado por el planeamiento para futuras zonas verdes, espacios libres y dotaciones o equipamientos públicos (ad. ex. artículo 155 Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia; o, indirectamente, artículo 55 del Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre). También se encuentra una habilitación semejante en otras legislaciones sectoriales, como la de carreteras: en el artículo 64 de la Ley 8/2013, de 28 de junio, de carreteras de Galicia se dispone, para las obras ilícitamente realizadas en la zona de servidumbre del vial, que: <<*La obligación de restitución y reposición de las cosas a su estado anterior se les exigirá a las personas responsables de la infracción **en cualquier momento**, independientemente de la eventual prescripción de ésta o de las sanciones que se deriven de ella*>>.

De lo que no cabe duda es de que las comunidades autónomas carecen de competencia legislativa para innovar a la baja el régimen estatal de protección de la ZSPC, en beneficio de los infractores, bien modificando lo dispuesto al respecto en el artículo 95 LC (como aparentemente ha hecho esta Ley 7/2022); bien -en la última interpretación del Letrado de la Xunta- colmando una supuesta “laguna” del legislador estatal.

Se produce con ello, además de un menoscabo relevante en la protección del medio ambiente y del paisaje litoral, una desigualdad esencial en las obligaciones y derechos de los ciudadanos sobre dicho espacio en el conjunto del territorio español.



Tal y como se ha indicado, la Ley aquí cuestionada no se dirige en puridad a salvaguardar el “principio de seguridad jurídica” (artículo 9.3 CE), porque en Galicia la reforma de la LC por la Ley 2/2013 no le llegó a generar dudas interpretativas, sobre la continuidad del plazo permanente de reacción, ni a la Administración autonómica que la había de aplicar (la APLU), ni al Tribunal de Justicia que supervisa su actuación.

No 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.

En definitiva, sin dejar de reconocer el meritorio esfuerzo argumental del Letrado de la Xunta de Galicia, se concluye que se debe formular la cuestión de inconstitucionalidad.

#### **PARTE DISPOSITIVA**

**1º.-** Plantear cuestión de inconstitucionalidad frente al artículo 10.1, párrafo 1º; y la disposición transitoria primera, de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

**2º.-** Elevar al Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad, junto con las actuaciones del proceso y el expediente administrativo.

**3º.-** Suspender provisionalmente el proceso hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad. Producida ésta el proceso judicial permanecerá suspendido hasta que el Tribunal Constitucional resuelva definitivamente sobre la cuestión.

Notifíquesele este Auto a las partes del proceso, con la indicación de que contra él no cabe interponer recurso alguno.

Así lo dispone, manda y firma D. Francisco de Cominges Cáceres, Magistrado del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra, de lo que doy fe.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.