

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**6497** *Pleno. Sentencia 87/2012, de 18 de abril de 2012. Cuestión de inconstitucionalidad 5053-2006. Planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. Competencias sobre igualdad básica, medio ambiente y ordenación del territorio: nulidad del precepto legal autonómico que determina limitaciones o servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5053-2006, promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. Han comparecido el Abogado del Estado, el Fiscal General del Estado, la Xunta de Galicia y el Parlamento de Galicia. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Pleno.

#### I. Antecedentes

1. El 8 de mayo de 2006 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional oficio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por el que se adjunta testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 623-2003, en cumplimiento del Auto del mismo órgano jurisdiccional de 2 de marzo de 2006, que se acompaña, que acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, por presunta vulneración del art. 149.1.23 CE.

2. El origen del planteamiento de la cuestión se encuentra en el recurso contencioso-administrativo interpuesto el 10 de julio de 2003 por el Ayuntamiento de Laxe contra la Orden Ministerial de 28 de febrero de 2003, dictada por el Director general de costas, por delegación de la Ministra de Medio Ambiente, que aprobó el deslinde de bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos cuatro mil metros de longitud, comprendido en la playa de Traba, en el término municipal de Laxe (A Coruña).

La demanda contenciosa contenía expresamente en su suplico, entre otros pedimentos, el siguiente: (Que se dicte Sentencia que) «2º.—Rectifique la línea de servidumbre trazada en el deslinde objeto de recurso, en la zona del deslinde lindante

con los terrenos incluidos en el Núcleo de Mórdomo se determine la aplicación de la servidumbre de protección de 20 metros de anchura desde la línea interior de deslinde, por tratarse de suelo urbano, en aplicación de la Disposición transitoria tercera de la Ley de Costas». Este pedimento derivaba de la consideración de que la orden recurrida habría ignorado por completo las determinaciones de la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, previamente contenidas en la disposición adicional sexta de la Ley del suelo de Galicia, aprobada como Ley 1/1997, de 24 de marzo, y según las cuales «será de aplicación a los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional contemplados en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo de Galicia, y al suelo de núcleo rural previsto en la presente Ley, el régimen previsto en el número 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, así como lo establecido en el número 3 de la disposición transitoria séptima y en los números 1 y 3 de la disposición transitoria novena del Reglamento General para el desarrollo y ejecución de dicha Ley».

El Abogado del Estado, en su contestación a la demanda, solicitó mediante otrosí que, una vez concluido el proceso, se dictara Auto acordando el planteamiento al Tribunal Constitucional de cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional tercera de la Ley 9/2002, del Parlamento de Galicia, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

3. Concluido el procedimiento, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, mediante providencia de 10 de enero de 2006, acordó requerir a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad circunscrita a la disposición adicional tercera de la Ley 9/2002, del Parlamento de Galicia, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, «por posible colisión con el artículo 149 de la Constitución consistente en una eventual invasión de las competencias exclusivas del Estado».

Con fecha 26 de enero de 2006, el Fiscal formalizó sus alegaciones en escrito en el que pone de manifiesto que se cumplen con los requisitos legalmente exigidos en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) para el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, razón por la cual no se opone a dicho planteamiento.

El Abogado del Estado, por su parte, mediante escrito presentado el 1 de febrero de 2006, presenta alegaciones en las que parte de la constatación de que el fallo que debe dictar la Audiencia Nacional en el pleito pendiente depende de la validez constitucional del precepto autonómico que sería objeto de la cuestión de inconstitucionalidad sobre cuyo posible planteamiento se le inquiera. Sentado lo anterior, el Abogado del Estado apunta a la STC 149/1991, de 4 de julio, como Sentencia clave para la apreciación de la inconstitucionalidad del precepto de cuyo cuestionamiento se trata, para —con copia literal del escrito de contestación a la demanda en su momento presentado— afirmar que la disposición adicional tercera de la Ley 9/2002, del Parlamento de Galicia, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, tiene como virtualidad «pasar por encima de (las) circunstancias y requisitos prefijados por la Ley estatal» para determinar la reducción de la anchura de la servidumbre de protección de costas en el seno de sus previsiones transitorias, de modo que «en la práctica del Parlamento gallego añade otro supuesto, un supuesto autonómico a los casos en que las Cortes Generales y el Gobierno de la Nación previeron una reducción a 20 metros de esta franja sujeta a un régimen jurídico limitativo de usos y aprovechamientos». A lo que se sumaría que el supuesto se insertaría retroactivamente «violentando la noción de derecho transitorio». En definitiva, ateniéndose a la doctrina sentada por la STC 149/1991, el Abogado del Estado concluye que la disposición autonómica de cuyo posible cuestionamiento se trata «contraviene (la) legislación básica de protección del medio ambiente, dictada por el Estado, vulnera el título competencial en que se basa para dictarla y el principio de igualdad a favor de los dueños de los predios colindantes con el dominio público marítimo-terrestre estatal que se encuentren en un núcleo rural allá en la Comunidad Autónoma de Galicia».

El Ayuntamiento de Laxe presentó el 1 de febrero de 2010 escrito de alegaciones que concluye solicitando que se acuerde no haber lugar al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad instada por el Abogado del Estado. En el razonamiento del Ayuntamiento, las previsiones de la disposición transitoria tercera de la Ley de costas (y concordantes de su reglamento de ejecución y desarrollo), que transcribe, «hay que encuadrarlas en el marco normativo que constituye la legislación urbanística en la Comunidad Autónoma de Galicia, es decir, la Ley 9/2002, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, vigente actualmente, que resulta de aplicación en la extensión de la servidumbre de protección, la cual dependerá de la clasificación urbanística de los terrenos sobre los que recae, o de la apreciación de que en esos terrenos concurren una serie de circunstancias urbanísticas, como para que a los mismos haya de reconocerse la condición de suelo urbano». Y ello particularmente, para el caso que es objeto del proceso pendiente de resolución, en el marco de lo previsto en la disposición adicional tercera de aquella ley, con la consecuencia de determinar la reducción de la servidumbre de protección para el núcleo rural de Mórdomo a veinte metros, por tener la consideración de suelo urbano, y ello en el bien entendido de que un precepto idéntico a esta disposición de cuyo posible cuestionamiento se trata se contenía previamente en la disposición adicional sexta de la Ley 1/1997, del suelo de Galicia, sin que en ningún momento fuese cuestionada su constitucionalidad.

Después de recordar que la regulación urbanística de Galicia ha tenido siempre entre sus principales objetivos atender a las peculiaridades de los núcleos rurales de Galicia, desde la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la Ley del suelo a Galicia (art. 12), en cuya aplicación las normas subsidiarias de planeamiento municipal de Laxe, aprobadas en 1987, habrían delimitado el núcleo de Mórdomo, pasando por la propia Ley 1/1997, del suelo de Galicia, que acuñó un tipo específico de «suelo de núcleo rural», incorporando la disposición adicional sexta ya mencionada, el Ayuntamiento afirma no compartir las alegaciones del Abogado del Estado con la consecuencia de confirmar el pleno acomodo constitucional de la disposición adicional de posible cuestionamiento. Afirma a este respecto el Ayuntamiento que, como reconoce el Abogado del Estado, corresponde a la Administración autonómica la tutela de la zona de servidumbre así como, conjuntamente con la Administración local, la concreción de las determinaciones urbanísticas que resultan de aplicación, «lo que —según afirma— directamente engarza con la aplicación de las disposiciones transitoria 3 y 9 de la Ley y del Reglamento». La STC 61/1997 habría delimitado el alcance de las competencias estatales para determinar las clases básicas de suelo, de modo que el legislador autonómico puede establecer otras clases de suelo, siempre que guarden correspondencia con las definidas por la Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones, planteamiento que habría venido a confirmar la Ley 164/2001, de 11 de julio. De ahí que el legislador gallego haya acuñado, en ejercicio de sus competencias, el tipo de «suelo de núcleo rural», tipo de suelo que, de tener que ser equiparado a alguna de las clases de suelo fijadas por la legislación estatal, lo sería a la del suelo urbano.

Sobre la base de lo anterior el Ayuntamiento apunta a la plena constitucionalidad de la disposición potencialmente cuestionada, toda vez que la Ley de costas «no puede alterar el marco competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de autonomía», dado que, como tiene afirmado la STC 149/1991, de 4 de julio, la naturaleza demanial no aísla la porción del terreno así considerado de su entorno y, por ende, no sustrae las competencias sobre ese espacio que pudieran ostentar otros entes públicos y, en particular, las competencias autonómicas sobre urbanismo. La disposición identificada por la Audiencia respondería, así, al marco competencial que corresponde a la Comunidad Autónoma por integrarse en la ordenación del territorio y el urbanismo, afectando, como afecta, a la zona de protección (sobre la que tendría plenas competencias) y no a la zona demanial. En este sentido, la Ley de costas y, en concreto su disposición transitoria tercera, a pesar de ser una ley «ordinaria», introduce en su texto referencias a otras competencias, particularmente en cuanto que reduce la anchura de la servidumbre de protección respecto de los terrenos «clasificados como urbanos», clasificación que se

define en los instrumentos de planeamiento, «sin perjuicio de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas de categorizar otras tipologías de suelo», como sucede para los núcleos rurales de Galicia. Tal interpretación encontraría, además, acomodo en la disposición adicional sexta de la Ley de costas, cuando advierte que «las limitaciones en el uso del suelo previstas en esta Ley se aplicarán sin menoscabo de las competencias que las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos puedan ejercer en materia de ordenación del territorio y del litoral y urbanismo».

A la vista de todo lo cual, después de llamar la atención sobre la situación «dramática» a la que conduciría la aplicación generalizada en Galicia del criterio apuntado por el Abogado del Estado, el Ayuntamiento concluye afirmando que la disposición adicional tercera de la Ley gallega 9/2002, «que equipara a los núcleos rurales al suelo urbano a efectos de la fijación de la servidumbre de protección, es plenamente respetuosa con la Constitución y con el marco competencial fijado por ésta».

4. La Audiencia Nacional, mediante Auto de 2 de marzo de 2006, decidió plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, por considerar que podría vulnerar el art. 149.1.23 de la Constitución.

Después de transcribir la disposición objeto de cuestionamiento, afirma la Audiencia Nacional que en el caso de autos concurren los requisitos de aplicabilidad y de relevancia exigidos por la doctrina constitucional para plantear la cuestión de inconstitucionalidad, dado que aquella disposición «es de ineludible aplicación al objeto del presente recurso contencioso-administrativo». La disposición en cuestión, en la consideración de la Audiencia Nacional, vendría a extender «de forma taxativa y automática» a los supuestos que en la misma se exponen el régimen regulado por los preceptos de la legislación estatal en materia de costas que la misma expresamente menciona consistente en la aplicación, en unas circunstancias específicas y cumplidos unos concretos requisitos, de la servidumbre de protección de 20 metros, que en dicha Ley de costas constituye una excepción a la regla general de una servidumbre de protección de 100 metros prevista en su artículo 23. Y ello con la consecuencia de que en el territorio de Galicia regirá el régimen de 20 metros de servidumbre de protección en los casos previstos en la disposición cuestionada (particularmente en los núcleos rurales), con independencia de que se cumplan o no los requisitos fijados al efecto en la legislación estatal de costas, planteamiento al que busca acogerse el Ayuntamiento recurrente cuando incluye en el suplico de su demanda un pedimento por el que solicita que para el núcleo rural de Mórdomo, en aplicación de aquella disposición, se rectifique la delimitación de la servidumbre de protección, para reducirla a 20 metros. El fallo del recurso interpuesto, en lo que a este pedimento se refiere, depende, pues, de forma imprescindible del enjuiciamiento previo sobre la constitucionalidad de aquel precepto de la ley autonómica.

Justificado así el juicio de aplicabilidad y relevancia, el Auto de la Audiencia Nacional se detiene a continuación en exponer las razones por las cuales considera que la disposición autonómica de continua referencia pudiera resultar vulneradora del artículo 149.1 CE, en su regla 23, por cuanto estaría invadiendo «una competencia exclusiva del Estado, con la consecuencia añadida de causar una desigualdad respecto a los ciudadanos de otros territorios del Estado cuyas propiedades no se encuentren situadas en el ámbito de aplicación de la Ley gallega». Acogiéndose expresamente a lo argumentado por la Abogacía del Estado, asume el órgano cuestionante que cuando las Cortes Generales y luego el Gobierno, en desarrollo de la Ley que aquéllas aprobaron, decidieron reducir la anchura de la servidumbre de protección que establece con carácter general la Ley de costas, regularon de forma precisa los requisitos, circunstancias y momento que deberían concurrir a tal efecto, requiriéndose una determinada clasificación urbanística, un pertinente instrumento de planeamiento, el reconocimiento expreso de la Administración urbanística competente y todo ello en una fecha concreta, siendo así que con la disposición gallega cuestionada toda esa regulación contenida en la normativa estatal «podría quedar sin efecto, en los supuestos de los núcleos rurales de Galicia que la

misma prevé y desplazada por esta Ley de un Parlamento autonómico, que además lo aplica con carácter retroactivo, dejando sin efecto el sistema transitorio que se establece en la Ley del Estado». Lo anterior supondría, a la vista de la doctrina establecida en la STC 149/1991, una vulneración del precepto constitucional invocado dado que la legislación estatal afectada sería una regulación de defensa del medio ambiente, concretada en la protección del demanio marítimo-terrestre que, como tal, correspondería en exclusiva al Estado, con lo que la Comunidad Autónoma gallega estaría invadiendo esa competencia estatal al añadir un nuevo supuesto para aplicar una servidumbre de 20 metros, sin que tal disposición pueda encontrar cobertura en la disposición adicional sexta de la propia Ley de costas, pues las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo «se han de ejercitar en compatibilidad con esa competencia básica del Estado».

5. La Sección Segunda de este Tribunal, mediante providencia de 20 de junio de 2006, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones al Congreso de Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como a la Xunta de Galicia y al Parlamento de Galicia, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Acordó, asimismo, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de «Diario Oficial de Galicia».

6. Con fecha 30 de junio de 2006, tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Presidente del Congreso de los Diputados por el que transmite el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara conforme al cual se decide comunicar al Tribunal que el Congreso no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones.

7. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 12 de julio de 2006, el Presidente del Senado pone en su conocimiento el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se decide su personación en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. El Abogado del Estado formuló alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 4 de julio de 2006 por el que solicita que la presente cuestión sea estimada.

El Abogado del Estado parte en su razonamiento del régimen establecido en la Ley de costas sobre la servidumbre de protección, transcribiendo el art. 23 y la disposición transitoria tercera para concluir que dicha ley sólo permite la aplicación de la servidumbre de 20 metros, de forma transitoria, a los terrenos que estuvieran clasificados como urbanos a la entrada en vigor de aquella ley, si bien la disposición cuestionada, mediante la remisión al punto tercero de la disposición transitoria tercera de la Ley de costas, pretende extender la servidumbre de protección a casos no previstos en la legislación básica, «aplicándola a todos los 'núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional contemplados en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia' y de los 'núcleos rurales' previstos en la propia Ley». Y ello en el bien entendido de que, tal y como se desprende de los arts. 12 y 17 de la misma ley gallega, el núcleo rural de carácter tradicional no es en sí mismo una clasificación urbanística, sino que la correspondiente norma de planeamiento debe clasificarlo como urbano, urbanizable o no urbanizable, por más que el art. 13.1 de la ley cuestionada (como el antecedente de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo) haya acuñado el tipo de suelo de núcleo rural.

De lo anterior deduce el Abogado del Estado que «existen discrepancias difícilmente salvables entre la legislación básica estatal y la normativa autonómica objeto del presente proceso», que se evidenciarían a la luz de la doctrina constitucional sentada por la STC 149/1991, cuyos pronunciamientos sobre el art. 23 y la disposición transitoria tercera se transcriben y analizan. Concluye, entonces, el Abogado del Estado, en aplicación de la doctrina sentada en las SSTC 38/2004, de 11 de marzo, y 31/2006, de 1 de febrero, que se cumplen los dos requisitos exigidos para el éxito de la impugnación: en primer

lugar, que la legislación de costas, como legislación básica, ha sido dictada al amparo del sistema constitucional de competencias, y, en segundo lugar, que la Ley autonómica cuestionada contradice, efectivamente, la legislación básica estatal, «al menos desde un doble punto de vista», temporal y material. La disposición cuestionada entraría en contradicción con la legislación básica estatal desde una perspectiva puramente temporal, dado que extiende la servidumbre de 20 metros a los núcleos rurales de carácter tradicional y al suelo de núcleo rural existentes a la fecha de entrada en vigor de la propia ley gallega, es decir, el 1 de enero de 2003, en aplicación de su disposición final tercera, desconociendo que la ley estatal fija como criterio temporal el de su propia entrada en vigor, el 29 de julio de 1988, y ello con la circunstancia añadida de que la disposición recurrida pretende la aplicación de la servidumbre de protección de 20 metros a una tipología de suelo que no existía en el momento de entrada en vigor de la Ley de costas. Desde una perspectiva material, la contradicción entre ambas normas se evidencia cuando se constata que, tomando como referencia la disposición autonómica la condición de núcleo rural, está contemplando la posibilidad de aplicar la servidumbre de protección reducida a núcleos rurales clasificados como urbanizables o no urbanizables a la entrada en vigor de la Ley de costas, y ello a pesar de que la ley estatal sólo ha reservado tal excepción para los que fueran suelos urbanos, lo que es igualmente extensible cuando la disposición se refiere al suelo clasificado como de núcleo rural, por ser ésta una categoría introducida por la legislación autonómica.

Concluye el Abogado del Estado su escrito rebatiendo los argumentos ofrecidos por el Ayuntamiento recurrente en el proceso *a quo* dentro del trámite abierto en aplicación del art. 35.2 LOTC. En relación con la apelación a la competencia autonómica para establecer otras clases de suelo distintas a la clasificación tripartita establecida por la legislación estatal, el Abogado del Estado observa que tal alegación sólo es relevante respecto del inciso de la disposición cuestionada relativo al suelo clasificado como núcleo rural tras la Ley 1/1997, si bien advierte, en todo caso, que mediante la creación de clases de suelo propias las Comunidades no pueden incidir en la legislación del Estado dictada en virtud de otro título competencial. Del mismo modo descarta el argumento de la asimilación del suelo clasificado como núcleo rural con el suelo urbano, que se vería contradicho por la propia exposición de motivos de la ley, y, en último término por la Ley estatal 6/1998, siendo así que la asimilación se produciría más propiamente con la categoría de suelo no urbanizable.

De todo lo cual concluye el Abogado del Estado que la norma cuestionada incurre, respecto de los dos supuestos que contempla, en la vulneración constitucional denunciada por la Audiencia Nacional. En lo que se respecta a la referencia a los núcleos rurales de carácter tradicional, porque la única interpretación que resultaría conforme con la norma estatal —la que supondría entender que únicamente se refiere a los núcleos rurales que estuvieran clasificados como urbanos antes de la entrada en vigor de la Ley de costas— es contradictoria con el sentido de una norma que otorga el mismo tratamiento temporal a situaciones que nacieron legalmente con posterioridad a aquella fecha, máxime si se tiene en cuenta que la segunda referencia contenida en el precepto —relativa a los suelos clasificados como suelo de núcleo rural— no existía en el momento de entrada en vigor de la Ley estatal, a lo que se suma la dificultad de asimilar esta clase de suelo al urbano.

9. El 14 de julio de 2006 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Fiscal General del Estado por el que formula alegaciones que concluye interesando que se dicte sentencia desestimatoria.

Después de referir los antecedentes del proceso *a quo*, con especial atención al contenido del Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, y de transcribir la norma cuestionada y la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley de costas, a la que aquélla se remite expresamente, el Fiscal General del Estado pone de manifiesto ciertos extremos que, no habiendo sido considerados por el Auto de planteamiento de la cuestión, abocarían, en su opinión, a su desestimación. Señala, en primer lugar, el Fiscal General del Estado que ambas normas —la estatal y la autonómica— «aluden a una situación jurídica previa a su respectiva entrada en vigor», lo

que, en su opinión, «significa que si la Ley autonómica 11/1985 —ciertamente ya derogada— prevé que los llamados 'núcleos rurales' incluyan suelo urbano, y si por ello así haya de calificarse al núcleo de Mórdomo, no exista realmente contradicción entre ambas normas, y, por tanto, la cuestión deba desestimarse». En segundo lugar, el Fiscal General advierte que el Auto de planteamiento omite «datos tan relevantes para la presente cuestión» como la determinación de la fecha en que el núcleo rural de Mórdomo fue calificado como tal y si se ha declarado «núcleo rural tradicional» o no; si los terrenos incluidos en tal núcleo pueden calificarse como urbanos o no, «deficiencia» que no exime de abordar el objeto de la cuestión.

En opinión del Fiscal General del Estado, la competencia del Estado para regular las costas derivaría más propiamente del art. 132.2 CE que del 149.1.23 CE, si bien considera que no es imprescindible profundizar en la competencia del Estado al respecto ni en la competencia autonómica en materia de urbanismo. Partiendo de la constitucionalidad de la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley de costas, a su juicio la resolución de la presente cuestión exige analizar los requisitos establecidos en la norma cuestionada. El primero, de carácter temporal, por cuanto se refiere a los núcleos tradicionales preexistentes contemplados en la Ley 11/1985, de lo que deduce que «existe una perfecta correlación en la previsión temporal» de la norma estatal y la autonómica, «porque se tratará de núcleos rurales que existían cuando entró en vigor la ley estatal de costas», como exige la disposición transitoria estatal. El segundo requisito, de carácter sustantivo, «se refiere a la calificación que procede del concepto 'núcleo rural', o del suelo que comprende el mismo porque, existiendo una definición legal del suelo urbano (art. 1 de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, de régimen de suelo y valoraciones), si el integrado en un núcleo rural cumple sus requisitos, tampoco existirá contradicción entre ambas normas legales», razonamiento que concluye afirmando, a la vista del art. 12.3 de la Ley gallega 11/1985 y de los arts. 3.1 c), 10, 13, 24 a 30 y 56 de la propia Ley 9/2002, que «el núcleo rural está constituido, esencialmente, por suelo que reúne las características propias del suelo urbano». En la consideración del Fiscal General del Estado, «si tenemos en cuenta, por otra parte, que existe una definición legal de suelo urbano (artículo 1 de la Ley del suelo) que no coincide con el significado común extrajurídico del término, y consideramos la mencionada regulación autonómica de los llamados núcleos rurales, no podemos sino afirmar que éstos encajan en el concepto establecido en la Ley estatal, y que su mención expresa en la Ley autonómica no responde a una auténtica diferencia ontológica entre suelo urbano y núcleo rural, sino al establecimiento de instrumentos más rigurosos en el planeamiento y desarrollo de estos últimos, limitando de forma muy importante las facultades de los propietarios del suelo ..., en que implícitamente se trata de establecer fórmulas adicionales de protección del medio ambiente, como se desprende de la definición del artículo 13.1 de la Ley».

Sobre la base de todo lo anterior, y teniendo en cuenta que el Auto de planteamiento de la cuestión no cuestiona que los terrenos a los que se pretendía aplicar la reducción de la extensión de la servidumbre de protección constituyen suelo urbano, el Fiscal General del Estado concluye afirmando que en su opinión no existe una verdadera contradicción entre la norma cuestionada y el apartado 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley de costas, «sino una simple especificación o adaptación a la realidad urbanística de Galicia de la previsión estatal, que, en consecuencia, y en relación con el objeto del proceso judicial, no supone una generalización o extralimitación de la norma autonómica que pudiera implicar la invasión de competencias exclusivas del Estado, ni, en consecuencia, la inconstitucionalidad de aquella».

10. Con fecha 19 de julio de 2006 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones presentado por el Letrado de la Xunta de Galicia, que concluye suplicando que se desestime la cuestión planteada.

Comienza la Xunta su escrito llamando la atención sobre que, a la vista del suplico del recurso contencioso-administrativo interpuesto en el proceso *a quo* por el Ayuntamiento de Laxe, podría dudarse de si la disposición objeto de cuestionamiento es aplicable al caso, si bien admite que en la fundamentación jurídica de aquel recurso se explica que la

viabilidad de esa pretensión «está directamente basada en ese precepto autonómico, sobre la idea de que el núcleo de Mórdomo es un núcleo rural», por lo que concluye que sólo una concepción estricta de la admisibilidad de las cuestiones de inconstitucionalidad en relación con el juicio de relevancia que exigiera su precisión en el suplico de la demanda contencioso-administrativa determinaría la inadmisión de la presente, lo cual se deja al superior parecer del intérprete constitucional.

Sentado lo anterior, el Letrado de la Xunta se detiene en la trascripción del precepto recurrido (advirtiendo que coincide en su literalidad con la disposición adicional sexta de la Ley urbanística gallega anterior, la Ley 1/1997, sin que se suscitara cuestión de inconstitucionalidad alguna), y de la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley de costas, para advertir que la disposición transitoria séptima del reglamento de la Ley de costas ya aclara que se puede atender a si en la fecha de entrada en vigor de la citada Ley los terrenos reunían los requisitos exigidos por la legislación urbanística para su clasificación como suelo urbano, con independencia del planeamiento, en lo que insistiría jurisprudencia ordinaria consolidada. Advierte seguidamente el representante de la Xunta que en su opinión, frente al criterio expresado por la Audiencia en su Auto, cabe una interpretación del precepto autonómico acorde con la Constitución y la normativa estatal básica.

Admite la Xunta que la interpretación del precepto ofrecida por la Audiencia Nacional en su Auto, que califica de «maximalista» y según la cual la reducción de la servidumbre de protección podría ser aplicable «indiscriminadamente y *pro futuro* respecto al suelo de cualquier núcleo rural y cualquiera que sea, a su vez, el momento en que tal declaración se produzca», vulneraría la Constitución por contradecir los arts. 23 a 26 de la Ley de costas, cuya constitucionalidad ha sido declarada por la STC 149/1991, y alterar el alcance y sentido de las disposiciones transitorias 3.3 de aquella Ley y 7.1 y 3 del reglamento que la desarrolla. Frente a esta interpretación, afirma la Xunta que la aplicación de la servidumbre de protección de 20 metros a los núcleos rurales contemplados en la legislación del suelo de Galicia, impuesta por la disposición recurrida, sólo será posible teniendo en cuenta las circunstancias fácticas concurrentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley de costas.

Para fundamentar esta interpretación del precepto cuestionado, que la Xunta estima conforme con la Constitución, su escrito de alegaciones apela a la jurisprudencia constitucional sobre distribución de competencias en materia de urbanismo, con expresa mención de la STC 61/1997, de 20 de marzo, y de las SSTC 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, de 17 de octubre, para concluir que, si bien se ha reconocido al Estado la competencia para fijar la tipología básica de las clases de suelo, ello no justifica que la legislación estatal asocie a la clasificación del suelo consecuencias jurídicas que inciden directamente sobre competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, tales como el urbanismo y la ordenación del territorio y del litoral, lo que justificaría la prevención de la disposición adicional sexta de la Ley de costas. Lo anterior se manifestaría particularmente en la competencia autonómica para establecer tipologías propias de suelos, competencia ejercida por la Comunidad gallega, ex art. 27.3 de su Estatuto, al acuñar desde la Ley 11/1985 (es decir, con anterioridad a la aprobación de la Ley de costas) hasta la Ley 9/2002, pasando por la Ley 1/1997, el tipo de suelo de núcleo rural atendiendo a una peculiaridad propia del asentamiento de población en Galicia. Y ello en cumplimiento de un mandato del art. 2 del Estatuto de autonomía, norma de mayor rango que la Ley estatal de costas.

Tal y como razona seguidamente la Xunta, «evidentemente, como la normativa estatal no recoge el tipo de suelo de núcleo rural, es imposible que la Ley de costas, al utilizar esos tipos de suelo pudiera haber mencionado aquel de núcleo rural, para incluirlo en la excepción de su D. T 3, pero ello no puede excluirlo necesariamente de su reducción de los 20 metros, si la finalidad y el bien jurídico no se ve alterado, y a la vez permite respetar esa especialidad de asentamiento gallega». La explicación estaría en que la Ley de costas, cuando en su disposición transitoria tercera habla de suelo declarado expresamente como urbano, está pensado en la clasificación del suelo establecida en la

legislación estatal entonces vigente (texto refundido de 1976) y no en los peculiares modelos de asentamiento de población de las distintas Comunidades Autónomas, si bien la disposición adicional sexta de la Ley de costas «previno la incidencia de la competencia autonómica en urbanismo y ordenación del territorio». De modo que, debe entenderse la apelación en la Ley de costas al «suelo urbano» como «suelo transformado urbanísticamente», permitiendo equiparar con aquél el suelo de núcleo rural (lo que se desprendería, igualmente, al observar los deberes de los propietarios de este suelo ex art. 24 de la Ley 9/2002), porque, de no hacerlo así, «estaremos cercenando las competencias autonómicas de atender a su peculiar forma de asentamiento».

Siguiendo la interpretación propuesta por la Xunta, con la disposición cuestionada se trataría de que «las disposiciones transitorias de la Ley de costas (sean) aplicables a todo el suelo comprendido en los núcleos rurales de carácter tradicional, formalmente declarados a la entrada en vigor de la Ley de costas o que se declaren con posterioridad por contar ya en la fecha de entrada en vigor de la Ley de costas con los requisitos objetivos que la legislación autonómica marca para que el núcleo pueda ser delimitado como tal». Esta interpretación se correspondería, en todo caso, con la vocación de las previsiones transitorias de la legislación de costas, dirigidas a asegurar, desde la perspectiva de la defensa de las condiciones ambientales del dominio público marítimo-terrestre, la racional aplicación para el futuro de los arts. 23 a 26 de la Ley de costas, dado que la ordenación de los núcleos rurales, frente al proceso de urbanización normal que contempla la legislación de costas, limita severamente sus posibilidades de expansión, lo que hace inocua desde la perspectiva de la protección ambiental de la costa «la incorporación de nuevos terrenos al fenómeno urbanizador dentro del núcleo previamente delimitado» a la par que «encaja sin dificultad en lo que constituye una genuina operación de ordenación del territorio para la cual es competente, exclusivamente, la Comunidad Autónoma».

Descarta, finalmente, la Xunta que la interpretación propuesta pueda verse rebatida con la apelación al título estatal contenido en la regla 1 del art. 149.1 CE, ya que con tal interpretación «sólo se atribuye a los propietarios de terrenos colindantes con las zonas costeras un régimen jurídico distinto al establecido en la legislación del Estado, en función de la existencia de un modo de asentamiento de población peculiar y específico de Galicia», de modo que se estaría otorgando un «tratamiento equiparable entre los núcleos rurales de población y el suelo urbano del resto del Estado, con fundamento en las peculiaridades propias del modelo poblacional de Galicia y en una interpretación teleológica y razonable de la finalidad capital que persigue la servidumbre de protección: la defensa de las circunstancias ambientales del dominio público marítimo-terrestre». Este argumento se ha sostenido, de hecho, por cierta doctrina administrativista.

11. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 17 de julio de 2006, el Letrado oficial mayor del Parlamento de Galicia, en representación procesal de la Cámara, presentó alegaciones para concluir suplicando que se dicte Sentencia desestimatoria.

Advierte, en primer lugar, el Parlamento de Galicia que la regulación establecida en la disposición objeto de cuestionamiento se dicta en ejercicio de la competencia exclusiva que el art. 27.3 del Estatuto de autonomía de Galicia le reconoce a la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y del litoral, sin invadir la competencia exclusiva que el Estado tiene para aprobar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, siendo la distribución competencial en materia de medio ambiente particularmente compleja, tal y como habría señalado la STC 102/1995, de 20 de abril. Toda la Ley 9/2002 en la que se incardina la disposición cuestionada habría sido aprobada en ejercicio de la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y en ella se incluye una categoría propia de suelo, con la denominación de «suelo de núcleo rural».

La disposición cuestionada, en la medida en que remite a la normativa básica estatal de costas respecto de los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional y al suelo

de núcleo rural para aplicarles el régimen excepcional de la zona de servidumbre de protección reducida a 20 metros, sería una norma incompleta, «pues al reconocer la competencia estatal en la zona de servidumbre de demanio marítimo-terrestre y concretamente el carácter básico de la disposición transitoria tercera.3 de la Ley de costas, así como de las disposiciones transitorias séptima.3 y novena.1 y 3 del reglamento general de esta ley, remite a su régimen jurídico a los referidos núcleos rurales, que considera una categoría de suelo urbano o asimilado con las características y requisitos que especifica la citada normativa básica de costas». Todo lo anterior confirma su constitucionalidad, que se vería igualmente demostrada —a la luz del principio de conservación de la norma— por el dato de que en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley ningún grupo parlamentario presentase ninguna enmienda y de que el contenido de la disposición se contuviera ya en la disposición adicional sexta de la Ley gallega 1/1997.

Afirma seguidamente el Parlamento de Galicia que, a la vista de la doctrina constitucional expuesta y del título competencial ejercido por el legislador autonómico, no puede compartirse el criterio de la Sala *a quo* al interpretar que la disposición cuestionada «añade un supuesto más a los previstos en la normativa básica para sujetarlo a ese régimen especial de protección», dado que no existe contradicción normativa entre los preceptos estatales y el precepto autonómico toda vez que la disposición cuestionada remite a la normativa estatal de costas en relación con los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional, por su carácter de suelo asimilado al urbano, y el suelo de núcleo rural, por su carácter de suelo urbano, tal y como habría venido a reconocer la mayoría de la doctrina a la vista de las obligaciones impuestas al propietario por la Ley 9/2002. Este razonamiento descartaría igualmente que, como afirma la Sala cuestionante, la disposición objeto de cuestionamiento tenga carácter retroactivo con la consecuencia de dejar sin efecto el sistema transitorio establecido en la Ley de costas, dado que —como habría afirmado cierta doctrina— «la clave para la determinación de la anchura de la zona de servidumbre es la situación del núcleo a la entrada en vigor de la Ley de costas, no la resultante de la legislación urbanística de Galicia» de modo que los criterios que se establecen en aquella disposición «deben entenderse como aplicativos de los previstos en la legislación de costas y no como justificativos de una ampliación de los supuestos en que la reducción de dicha zona es admisible utilizando referencias temporales posteriores», ya que los núcleos rurales son preexistentes a la Ley de costas y el suelo de núcleo rural está asimilado el suelo urbano.

12. Mediante providencia de 17 de abril de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, se dirige frente a la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, cuyo tenor literal, en la redacción que se mantuvo vigente hasta la aprobación de la Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda, bajo el encabezamiento «Núcleos rurales afectados por la legislación de costas», versaba como sigue: «Será de aplicación a los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional contemplados en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo de Galicia, y al suelo de núcleo rural previsto en la presente Ley, el régimen previsto en el número 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, así como lo establecido en el número 3 de la disposición transitoria séptima y en los números 1 y 3 de la disposición transitoria novena del Reglamento General para el desarrollo y ejecución de dicha Ley.»

Tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta resolución, el origen del planteamiento de la presente cuestión se encuentra en un recurso contencioso-administrativo interpuesto el 10 de julio de 2003 por el Ayuntamiento de Laxe contra la

orden ministerial de aprobación del deslinde de bienes de dominio público correspondiente a un tramo de costas comprendido en su término municipal, siendo así que en el suplico de la demanda se solicitaba expresamente la rectificación de la línea de la servidumbre de protección, para reducirla a la anchura de 20 metros, «en la zona del deslinde lindante con los terrenos incluidos en el Núcleo de Mórdomo», y ello, literalmente, «por tratarse de suelo urbano, en aplicación de la disposición transitoria tercera de la Ley de costas», tal y como se desprendería de la aplicación de la disposición objeto de cuestionamiento.

2. Tal y como ha quedado reflejado en el antecedente de hecho décimo de la presente resolución, la Xunta de Galicia apunta a un posible vicio en el cumplimiento del requisito del juicio de relevancia que derivaría del hecho de no haberse especificado expresamente en el suplico de la demanda contencioso-administrativa en la que tiene su origen la presente cuestión que el mismo se sustenta en la disposición cuestionada, si bien admite que de la fundamentación del recurso se desprende meridianamente que la correspondiente pretensión «está directamente basada en ese precepto autonómico, sobre la idea de que el núcleo de Mórdomo es un núcleo rural», por lo que reconoce que sólo desde una concepción estricta de admisibilidad de las cuestiones de inconstitucionalidad, que sólo a este Tribunal le corresponde establecer, podría concluirse que el requisito que nos ocupa ha quedado incumplido.

Hemos recordado, entre otras, en la STC 41/2010, de 22 de julio, FJ 2, con cita de la STC 115/2009, de 18 de mayo, FJ 2, que en el contexto de las cuestiones de inconstitucionalidad «la norma cuestionada debe superar el denominado 'juicio de relevancia', o lo que es lo mismo, la justificación de la medida en que la decisión del proceso depende de su validez, habida cuenta que la cuestión de inconstitucionalidad, por medio de la cual se garantiza el control concreto de la constitucionalidad de la ley, no puede resultar desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza y finalidad propias, lo que sucedería si se permitiera que se utilizase para obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en que la cuestión se suscita (SSTC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1; y 141/2008, de 30 de octubre, FJ 6; AATC 42/1998, de 18 de febrero, FJ 1; 21/2001, de 30 de enero, FJ 1; 25/2003, de 28 de enero, FJ 3; 206/2005, de 10 de mayo, FJ 2; y 360/2006, de 10 de octubre, FJ 2)». Con todo, el alcance del control que realiza este Tribunal sobre el juicio de relevancia es limitado, concentrándose en un doble criterio, recordado por la citada STC 41/2010, que se concreta, de una parte, en que es a los órganos judiciales que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a quienes corresponde, en principio, expresar el juicio de relevancia, sin que el Tribunal Constitucional pueda sustituir o rectificar el criterio judicial, salvo en los casos en los que éste sea manifiestamente irrazonable y resulte «evidente que la norma legal cuestionada no es, en modo alguno, aplicable al caso» (SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 1; o 37/2002, de 14 de febrero, FJ 2), y en los que «de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierte que la argumentación judicial en relación con el juicio de relevancia carece de consistencia» (por todas STC 81/2009, de 23 de marzo, FJ 3 y jurisprudencia allí citada). Por otra parte, no puede desconocerse que el control que efectúe este Tribunal al efecto debe seguir un criterio flexible, «que se justifica por la conveniencia de que las cuestiones planteadas por los órganos judiciales encuentren, siempre que sea posible, solución por Sentencia con el objeto de contribuir a la depuración del ordenamiento jurídico de preceptos presuntamente inconstitucionales, extendiendo así la fuerza vinculante de la Constitución gracias a la cooperación entre los órganos judiciales y el Tribunal Constitucional» (SSTC 203/1998, de 15 de octubre, FJ 2; 67/2002, de 21 de marzo, FJ 2; y 133/2004, de 22 de julio, FJ 1).

Bajo tales parámetros, no se puede sostener, como pretende la Xunta de Galicia, que el cumplimiento del requisito del juicio de relevancia dependa de los términos en los que el demandante en el proceso *a quo* haya formulado, no ya la fundamentación de su escrito de demanda, sino específicamente el suplico en que concreta sus pretensiones. Siendo, como acabamos de recordar, responsabilidad del órgano judicial cuestionante la expresión del juicio de relevancia, debemos concentrar nuestra atención en el Auto de

planteamiento, en el que se justifica de forma razonable y consistente que la disposición objeto de cuestionamiento es, en sus propias palabras, y como la propia Xunta admite, «de ineludible aplicación» al objeto de resolver sobre el recurso contencioso-administrativo del que está conociendo, basando como basa el Ayuntamiento recurrente el segundo suplico de su demanda en la aplicabilidad al caso de aquella disposición a los efectos de rectificar la Orden de deslinde objeto de su recurso determinando la reducción de la servidumbre de protección de costas a la anchura de 20 metros en los terrenos correspondientes al núcleo rural de Mórdomo en consideración a su condición de núcleo rural. Y ello por cuanto la disposición cuestionada prescribe —recordemos— que a los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional contemplados en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo de Galicia, al igual que al suelo de núcleo rural previsto en dicha ley, les será de aplicación el régimen transitorio previsto en la legislación de costas para la reducción de la servidumbre de protección en consideración al carácter urbano de los terrenos, en los términos de la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (LC), y las disposiciones transitorias séptima, apartado 3, y novena, apartados 1 y 3, del reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, aprobado mediante Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.

3. Descartado, pues, que la presente cuestión haya incurrido en vicio alguno del juicio de relevancia, debemos, antes de entrar en el fondo del asunto, hacer una advertencia sobre su pervivencia toda vez que el precepto contra el que se dirige ha sido sustancialmente modificado en su redacción como consecuencia de la aprobación de la disposición adicional segunda de la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda, disposición que —conviene advertirlo— ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación, registrado bajo el número de referencia 3644-2009 y pendiente de resolución por parte de este Tribunal. En la redacción introducida por esta disposición, que mantiene su vigencia, la disposición adicional tercera de la Ley 9/2002 versa como sigue:

«1. A los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional contemplados en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia, les será de aplicación el régimen previsto en el apartado 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, así como lo establecido en el apartado 3 de la disposición transitoria séptima y en los apartados 1 y 3 de la disposición transitoria novena del Reglamento general para el desarrollo y ejecución de dicha Ley de costas, cuando, a la entrada en vigor de esta última, concurría en los mismos alguno de los siguientes supuestos:

a. En municipios con planeamiento, los terrenos clasificados de suelo urbano de núcleo rural, así como aquellos que reunían alguno de los siguientes requisitos:

Que contaban con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica.

Que, aun careciendo de alguno de los servicios citados en el guión anterior, estaban comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie, de conformidad con la ordenación de aplicación.

b. En municipios sin planeamiento, los terrenos que reunían alguno de los siguientes requisitos:

Que contaban con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica.

Que, aun careciendo de alguno de los servicios citados en el guión anterior, estaban comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en la mitad de su superficie.

2. Reglamentariamente se establecerá la documentación y el procedimiento para determinar las áreas en que concurren los requisitos señalados en el apartado anterior.

3. En los deslindes del dominio público marítimo-terrestre el límite interior de su zona de servidumbre de protección habrá de ajustarse a la realidad urbanística preexistente reconocida expresamente por la Administración urbanística autonómica.»

Es reiterada doctrina constitucional, tal y como ha recordado la STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 4, con cita de la STC 134/2004, de 22 de julio (FJ 3), que «no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación, sobre la eventual desaparición del objeto de los diversos procesos constitucionales, debiendo distinguirse entre la cuestión y el recurso de inconstitucionalidad como manifestaciones procesales distintas, no pudiendo resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, de modo que, concretamente para las cuestiones de inconstitucionalidad, hemos declarado, cómo la STC 22/2010, de 27 de abril, FJ 2, recuerda, que «los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que la norma cuestionada, tras esa derogación o modificación, no sólo resulte aplicable en el proceso *a quo* sino también que de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo». Esta circunstancia concurre, evidentemente, en el asunto que nos ocupa, por ser la disposición cuestionada, en la redacción fijada originalmente por la Ley 9/2002, la que el Ayuntamiento recurrente pretendería que fuera aplicada para anular la orden de deslinde recurrida en lo que respecta a la servidumbre de protección de costas fijada para el tramo correspondiente al núcleo de Mórdomo, lo que determina la pervivencia del juicio de aplicabilidad y relevancia respecto de la disposición en cuestión y, con ello, la pervivencia del objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

4. Una vez aclarado que la presente cuestión no ha perdido objeto, debemos volver, para su resolución, sobre los concretos términos en los que ha sido planteada. En la consideración de la Audiencia Nacional, órgano jurisdiccional promotor, la disposición adicional tercera de la Ley gallega 9/2002, en la redacción entonces vigente, podría resultar vulneradora de la competencia estatal establecida en el art. 149.1.23 CE, en los términos en que ha sido interpretada por la STC 149/1991, de 4 de julio, por pretender extender a los supuestos en ella recogidos el régimen previsto en la legislación estatal de costas para la reducción excepcional de la servidumbre de protección en los suelos urbanos. Este planteamiento es sustancialmente sustentado por el Abogado del Estado, pero el Fiscal General del Estado, la Xunta de Galicia y el Parlamento gallego lo rebaten.

Para dar respuesta a la cuestión así planteada, debemos volver una vez más sobre la literalidad del precepto cuestionado, según el cual «será de aplicación a los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional contemplados en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo de Galicia, y al suelo de núcleo rural previsto en la presente Ley, el régimen previsto en el número 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, así como lo establecido en el número 3 de la disposición transitoria séptima y en los números 1 y 3 de la disposición transitoria novena del Reglamento General para el desarrollo y ejecución de dicha Ley». En su recto entendimiento, parece evidente que el precepto busca aplicar a «los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional contemplados en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo de Galicia», de una parte, y «al suelo de núcleo rural» previsto en la propia Ley gallega 9/2002, de otra, el régimen previsto en la disposición transitoria tercera, apartado 3, LC y en las disposiciones transitorias séptima, apartado 3, y novena, apartados 1 y 3, del Reglamento general para el desarrollo y ejecución de dicha Ley de costas, de modo que debemos acudir a los preceptos estatales de remisión,

analizando su contenido y alcance, para pronunciarnos sobre la constitucionalidad del precepto gallego en los concretos términos en los que ha sido cuestionado.

El apartado 3 de la disposición transitoria tercera LC, prescribe en su primera frase que «los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la presente Ley estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros» para establecer, sucesivamente, el régimen de los usos y construcciones preexistentes o futuros en unos términos que, por lo que hace a la autorización de nuevos usos y construcciones, han sido modificados con posterioridad al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que nos ocupa por el art. 120, apartado 7, de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, sin que ello afecte a la presente cuestión, dado que el ámbito objetivo del proceso *a quo*, en lo que a nuestros efectos interesa, se limita a la fijación misma de la anchura de la servidumbre de protección, con independencia de cuál sea el preciso estatuto, particularmente en términos transitorios, de los terrenos sometidos a tal servidumbre. El apartado 1 de la disposición transitoria novena del Reglamento general para el desarrollo y ejecución de dicha Ley de costas, por su parte, insiste en que «los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley de Costas, estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de veinte metros» para establecer a renglón seguido, como la disposición transitoria LC que desarrolla, el régimen de usos y construcciones *pro praeterito* y *pro futuro*, siendo así que el apartado 3 de la misma disposición precisa que «a los efectos de la aplicación del apartado 1 anterior, sólo se considerará como suelo urbano el que tenga expresamente establecida esta clasificación en los instrumentos de ordenación vigentes en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas, salvo que se trate de áreas urbanas en que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística en la citada fecha y la Administración urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter». En esta precisión viene a coincidir el apartado 3 de la disposición transitoria séptima del mismo reglamento, a la que la disposición cuestionada también se remite, y según la cual «en los municipios que carezcan de instrumentos de ordenación se aplicarán íntegramente las disposiciones de la Ley de Costas y de este reglamento sobre las zonas de servidumbre de protección y de influencia, salvo que se acredite que en la fecha de entrada en vigor de la citada Ley los terrenos reunían los requisitos exigidos por la legislación urbanística para su clasificación como suelo urbano».

Tratándose como se trata de disposiciones transitorias, su comprensión exige dirigirse a los preceptos introducidos con vocación de futuro por la legislación en la que se incardinan. Y ello obliga a acudir al art. 23.1 LC, que establece que «la servidumbre de protección recaerá sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar», prescripción que se comprende plenamente en conexión con otros preceptos de la misma ley, según los cuales, «la protección y defensa del dominio público marítimo-terrestre comprende la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado; la preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones, en los términos de la presente Ley» (art. 20), a los efectos de lo cual «los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre estarán sujetos a las limitaciones y servidumbres que se determinan en el presente título, prevaleciendo sobre la interposición de cualquier acción» (art. 21.1).

Resulta así que las disposiciones de la legislación de costas a que se remite la disposición objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad prevén la reducción excepcional de una de las servidumbres por ella establecidas para proteger la integridad y utilidad del demanio marítimo-terrestre, la servidumbre de protección de costas, de 100 a 20 metros, para los terrenos que a la entrada en vigor de la Ley de costas —es decir, el 29 de julio de 1988, a la vista de lo previsto por la disposición final tercera LC— tuvieron la consideración de suelo urbano, bien porque estuvieran así clasificados por un

instrumento de planeamiento en vigor, bien porque reunieran a esa fecha los requisitos exigidos por la legislación urbanística para su clasificación como suelo urbano, en consideración al carácter consolidado de la edificación o a la disponibilidad de los servicios exigidos en la legislación urbanística, siempre y cuando la Administración urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter.

Este Tribunal ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre todos los preceptos de referencia, para confirmar su constitucionalidad desde el punto de vista competencial. En sus Sentencias 149/1991, de 4 de julio (a la que, no en vano, se remiten todas las partes personadas en el presente procedimiento), y en la sucesiva 198/1991, de 17 de octubre, afirmamos que en su aprobación 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, y ello sin menoscabo de las competencias autonómicas para la ordenación del territorio y el urbanismo, no involucradas en estas prescripciones.

En los concretos términos del fundamento jurídico 1, apartado d), de la STC 149/1991, que conoció, entre otros, de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto precisamente por la Xunta de Galicia contra varios preceptos de la Ley de costas (entre ellos, la disposición transitoria tercera, apartado 3) por considerarlos vulneradores de la competencia autonómica para la ordenación del territorio y el urbanismo, las funciones atribuidas por la Carta europea del litoral a las zonas costeras no sólo facultan, sino que obligan, al legislador estatal a proteger el demanio marítimo-terrestre, a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos (tal y como exigiría el propio art. 45 CE). Y ello en el bien entendido de que tales finalidades no pueden alcanzarse sin limitar o condicionar de algún modo las utilidades del propio demanio, así como el uso que de los terrenos colindantes con él puedan hacer sus propietarios, lo que supone, sin duda, incidir sobre la competencia autonómica para la ordenación del territorio, incidencia cuya legitimidad sólo puede deducirse, en lo que hace a los terrenos colindantes, de unos títulos estatales distintos al que se deriva de la propia titularidad estatal del demanio: el contenido en el art. 149.1.1 CE y el que se extrae de la regla 23 del mismo artículo. El primero faculta al Estado para regular las condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes con la zona marítimo-terrestre, asegurando la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de un derecho que se ve inevitablemente condicionado por la imposición de servidumbres o limitaciones para asegurar la integridad física y la accesibilidad de la zona marítimo-terrestre, sin que, por ello, se excluya la posibilidad de que, a través de los correspondientes instrumentos de ordenación, las Comunidades Autónomas condicionen adicionalmente el uso que a esos terrenos puede darse. El segundo, derivado del art. 149.1.23 CE, permite al Estado establecer limitaciones en el uso de los terrenos colindantes con el demanio marítimo-terrestre como contenido de la legislación básica sobre medio ambiente por él aprobada, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas pueda aprobar normas adicionales de protección.

Sobre este planteamiento abunda el fundamento jurídico 3, apartado b), de la misma Sentencia, para especificar en el sucesivo apartado d), al referirse concretamente al art. 23 LC, que «es evidente que la protección de los bienes que integran este dominio, la preservación de sus características propias y el aseguramiento del libre acceso público a ellas no puede alcanzarse si no es dictando una legislación básica para la protección del medio ambiente y limitando, de uno u otro modo, la libre disponibilidad sobre los terrenos colindantes, una limitación que, por lo demás, sólo el Estado puede imponer de modo general (art. 149.1.8. C.E.), garantizando al tiempo la igualdad básica de todos los españoles que posean fundos en esos terrenos, según ya dijimos, acerca de una norma análoga, en la STC 227/1988 y cuyo carácter básico no necesita explicitación alguna por inferirse naturalmente de su contenido y su generalidad». De ahí que las disposiciones que establecen un régimen transitorio para la fijación de la servidumbre de protección apoyándose en el régimen urbanístico de los terrenos en el momento de entrada en vigor de la LC, encuentren, por las mismas

razones, cobertura en el título estatal ex art. 149.1.23 CE, así como —tal y como precisa el fundamento jurídico 8 d) de la STC 149/1991 y, por remisión a él el fundamento jurídico 8, apartado a), de la STC 198/1991, respecto de las correlativas disposiciones transitorias del Reglamento general para el desarrollo y ejecución de dicha Ley de costas— en la competencia que al Estado reserva el art. 149.1.1 de la C.E., «ya que con él se garantiza que las limitaciones y servidumbres que establece la Ley no tengan una proyección desigual sobre las facultades de los propietarios según las diversas situaciones urbanísticas de los terrenos e inmuebles de su titularidad. Es decir, si la necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho que garantiza el art. 33.1 de la C.E., no quedaría plenamente asegurada si el Estado no regulase las condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes del dominio público marítimo-terrestre sujetos a las limitaciones ya conocidas, tampoco lo quedaría si no procediese a fijar los criterios a los que transitoriamente, en atención al planeamiento y circunstancias urbanísticas preexistentes en cada caso, deba acomodarse y ajustarse la aplicación de dichas limitaciones».

No existe, en definitiva, duda alguna, a la luz de la doctrina constitucional recién glosada, de que el Estado ejerce una competencia propia, ex art. 149.1.23 CE, y, de forma conexa, ex art. 149.1.1 CE, para 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.

La anterior conclusión es crucial a los efectos de determinar la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad, tal y como pasamos a razonar.

5. Volviendo a los términos en los que se expresa la disposición cuestionada, recordaremos que su objeto no es otro que aplicar a «los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional contemplados en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo de Galicia» y «al suelo de núcleo rural» previsto en la Ley gallega 9/2002, el régimen previsto en la disposición transitoria tercera, apartado 3 de la Ley de costas y en las disposiciones transitorias séptima, apartado 3, y novena, apartados 1 y 3, del Reglamento general para el desarrollo y ejecución de dicha Ley de costas. Pretende, en definitiva, 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 —ampliatorio o no de las reglas estatales— de tal operación.

En el fundamento jurídico anterior ha quedado sentado 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. Ejerce, 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). Resulta así, irrelevante, tal y como plantean —en sentidos opuestos— el órgano cuestionante y el Abogado del Estado, de una parte, y la Xunta de Galicia y el Parlamento gallego, de otra, 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.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucional y nula la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, en su redacción original.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de abril de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.