

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6675 *Pleno. Auto 21/2024, de 27 de febrero de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 6243-2023. Mantiene parcialmente la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 6243-2023, interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.*

ECLI:ES:TC:2024:21A

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6243-2023, interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con los artículos 10 y 11 y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, ha dictado, con ponencia de la magistrada doña Laura Díez Bueso, el siguiente

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal Constitucional el día 28 de septiembre de 2023, el abogado del Estado interpuso recurso de inconstitucionalidad en nombre del presidente del Gobierno contra los artículos 10 y 11 y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (en adelante, Ley 7/2022).

El abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE a fin de que se produjera la suspensión de la aplicación de las disposiciones impugnadas.

2. Por providencia de 24 de octubre de 2023 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como al Parlamento de Galicia y a la Xunta de Galicia, por conducto de sus presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el presidente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del inciso impugnado desde la fecha de la interposición del recurso —28 de septiembre de 2023— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicaría a los presidentes del Parlamento de Galicia y de la Xunta de Galicia; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

3. Por escrito presentado en este tribunal el día 6 de noviembre de 2023, el presidente del Senado comunica el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. La

misma comunicación fue realizada por la presidenta del Congreso de los Diputados mediante escrito registrado el 8 de noviembre de 2023.

4. Mediante escrito registrado el 10 de noviembre de 2023, el letrado de la Xunta de Galicia se personó en el procedimiento, solicitando la prórroga del plazo para formular alegaciones por el máximo legal del plazo concedido.

5. Por diligencia de ordenación de 13 de noviembre de 2023, se tuvo por personado al letrado de la Xunta de Galicia y se acordó prorrogar en ocho días el plazo concedido para formular alegaciones.

6. Mediante escrito presentado el 14 de noviembre de 2023, el Parlamento de Galicia, representado y defendido por los letrados de sus servicios jurídicos, se personó en el procedimiento y formuló alegaciones en relación con el recurso de inconstitucionalidad.

7. El letrado de la Xunta de Galicia formuló sus alegaciones por escrito registrado el día 5 de diciembre de 2023.

8. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 12 de diciembre de 2023 se acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el artículo 161.2 de la Constitución desde que se produjo la suspensión de los artículos 10 y 11 y la disposición transitoria primera de la Ley 7/2022, se oyese a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expusiesen lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

9. Mediante escrito registrado el 18 de diciembre de 2023, el letrado de la Xunta de Galicia solicitó el levantamiento de la suspensión, sobre la base de las siguientes consideraciones:

a) Con cita de diversas resoluciones de este tribunal, pone de manifiesto que, en este incidente cautelar, se debe partir de la presunción de constitucionalidad de la ley autonómica, de que es al Gobierno central al que le corresponde demostrar los perjuicios irreparables que ocasionaría el levantamiento de la suspensión, de que tales perjuicios no pueden ser hipotéticos sino presentes y de que el interés general no es monopolio del Estado.

b) Considera que, aunque el recurso de inconstitucionalidad se dirige formalmente contra los arts. 10 y 11 y la disposición transitoria primera de la Ley 7/2022, en realidad, de los preceptos impugnados solo se cuestiona el párrafo primero del artículo 10.1, el inciso final del artículo 11 y la disposición transitoria primera, que solo se recurre por conexión a los arts. 10 y 11, por lo que el examen acerca de la procedencia del levantamiento o el mantenimiento de la suspensión debería ceñirse únicamente a esto.

c) En relación con el levantamiento de la suspensión del art. 10.1 de la Ley 7/2022, comienza señalando que la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, dio una nueva redacción, en lo que aquí interesa, a los artículos 92 y 95.1 de la Ley de costas (en adelante, LC), de donde resulta que la legislación estatal vigente, a diferencia de la redacción originaria, no regula nada sobre el plazo de la potestad de imponer la restitución de la legalidad cuando incide sobre la zona de servidumbre de protección de costas. Ello implica, a su juicio, que ese espacio normativo quede franco para que la ley autonómica lo ocupe, y así lo habría hecho a través del artículo 10.1 de la Ley 7/2022 al establecer un plazo máximo de quince años desde la terminación de las obras ilegales realizadas en la zona de servidumbre de protección de costas.

El legislador autonómico gallego, ante el vacío normativo en la Ley de costas, interviene para otorgar seguridad jurídica sin impunidad, estableciendo un plazo –de quince años– muy amplio para el ejercicio de la imposición de la obligación de restitución, así como fijando que pasado ese plazo la edificación quede sometida a

condicionantes estrictos y todo ello en coherencia con otras previsiones de la Ley de costas, pues quince años es el plazo que el legislador estatal prevé para que prescriba el deber de restitución una vez impuesto por la administración competente.

El legislador estatal podría cambiar de criterio y considerar que la determinación del plazo para la imposición de la obligación de reposición –incluida la determinación de que esa actuación administrativa no debe estar sujeta a plazo– debe ser implantada por el legislador estatal básico, pero mientras el legislador estatal no lo haga no puede pedir el mantenimiento de la suspensión ante el Tribunal Constitucional.

Continúa afirmando que la actuación concurrente de todas las administraciones con competencias confluyentes sobre las costas determina que difícilmente pueda hablarse de desprotección del espacio, a los efectos de decidir acerca del mantenimiento de la suspensión. Y añade que, de levantarse la suspensión, si finalmente se declarase inconstitucional el plazo de quince años previsto por la norma autonómica, el Tribunal Constitucional tiene la facultad de determinar cómo se aplicará la declaración de inconstitucionalidad a las declaraciones de prescripción que se pudiesen haber producido en vía administrativa, con el fin de evitar perjuicios al interés público.

Por último, afirma que una razón para el levantamiento de la suspensión estriba en el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), haciendo especial énfasis en que el vacío normativo existente en la ley estatal afecta a una actuación administrativa que tiene una incidencia en el haz de derechos e intereses de los ciudadanos, y que la regla de prescripción que la ley gallega dispone no es infrecuente en otras legislaciones sectoriales, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico.

d) Por lo que hace al artículo 11 de la Ley 7/2022, afirma que no hay ningún mandato contenido en el artículo 95.1 LC que resulte contradicho por el precepto impugnado, sino que el inciso recurrido completa la literalidad del segundo párrafo del artículo 95.1 LC, con la regulación del supuesto en que el recurso administrativo interpuesto no sea resuelto en plazo. Entiende, por ello, que no hay razones para mantener la suspensión del precepto autonómico impugnado, toda vez que el criterio seguido en este no solo respeta la Ley de costas, sino que reafirma el criterio establecido por la misma.

e) En cuanto a la disposición transitoria primera, afirma que solo se impugna por su conexión con los artículos 10 y 11 recurridos. En todo caso, con esta regulación se trata de dar una regla clara sobre la aplicación de tales preceptos y determinar sus efectos de cara a obras, actuaciones y construcciones existentes, y a procedimientos de restitución o reposición de la legalidad pendientes de ejecución en el momento de entrada en vigor de la Ley 7/2022.

10. El abogado del Estado interesó el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada, mediante escrito registrado el 19 de diciembre de 2023, acompañado de un informe emitido por la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Afirma que el levantamiento de la suspensión conllevaría efectos negativos, permanentes e irreversibles en la zona de servidumbre de protección y, por ende, en el dominio público marítimo terrestre, que deben evitarse. De no suspenderse la vigencia de la Ley, los órganos judiciales, deberán declarar la prescripción de la obligación de restitución de las cosas y su reposición al estado anterior. Ello imposibilitaría, de manera definitiva, la recuperación de los terrenos degradados con construcciones ilegales, generando efectos irreversibles en el sustrato físico sobre el que se proyectarían esas resoluciones o sentencias, con el consiguiente deterioro irrecuperable del medio ambiente litoral, al perpetuar la existencia de obras e instalaciones sobre la servidumbre de protección que la pueden dañar de manera irreparable.

A lo anterior añade, que la suspensión de los preceptos en modo alguno generará una situación de vacío normativo o desregulación con respecto a la situación ya existente de la que se derive una necesaria intervención del legislador autonómico, puesto que resultarán de aplicación las previsiones de la legislación estatal.

Por su parte, el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico aporta una serie de datos sobre la superficie de terreno sobre la que se proyectan los efectos de los preceptos impugnados, para después abundar –en la línea de lo razonado por la Abogacía del Estado– en la necesidad de mantener la suspensión inicialmente acordada para asegurar la protección del medio ambiente costero, de interés preferente. En este sentido, se citan múltiples sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia que reflejarían actuaciones en las que, de haber sido de aplicación el plazo de prescripción de quince años previsto en la Ley 7/2022, no se habría podido ejercitar la acción de restitución sobre las edificaciones ilegales existentes en la zona de servidumbre de protección con el consecuente daño a la costa. El informe concluye con varios ejemplos de expedientes de reposición en zona de servidumbre de protección de costas, ilustrados con imágenes, obtenidas de la página web de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística de la Xunta de Galicia, de la situación anterior y posterior a la demolición de las obras correspondientes, que de haber sido aplicable la ley autonómica impugnada no habrían podido llevarse a cabo.

Concluye el informe afirmando que, de aplicarse las normas impugnadas, quedaría impedida o gravemente obstaculizada la acción de reposición de las cosas a su estado anterior, generando daños físicos irreparables en la zona de servidumbre de protección que constituye una medida esencial de protección medioambiental del espacio costero y que, en el caso de Galicia, se proyecta sobre una superficie superior a los 100 000 metros cuadrados.

11. Los letrados del Parlamento de Galicia interesaron el levantamiento de la suspensión mediante escrito registrado en este tribunal el 9 de enero de 2024, en el que resumidamente se exponía lo siguiente:

a) La permanencia de la suspensión de la vigencia de los preceptos recurridos hasta la decisión del fondo del asunto en el procedimiento principal impide el pleno ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia que han quedado formalmente plasmadas en los preceptos impugnados, esto es, las competencias para el establecimiento de normas adicionales de protección (artículos 149.1.23 y 148.1.9 CE y 27.30 del Estatuto de Autonomía para Galicia, aprobado por la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril) y las competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (artículos 148.1.3 CE y 27.3 del Estatuto de Autonomía para Galicia).

b) El legislador autonómico gallego dispuso que el plazo para el ejercicio de la competencia autonómica para imponer la obligación de reposición de la legalidad e indemnización fuese de quince años a contar desde la terminación de las obras o actuaciones contrarias a la legalidad. El precepto impugnado tiene por finalidad no solo contribuir a proteger el dominio público marítimo-terrestre en la franja de terreno sobre la que existe una servidumbre legal de protección, sino también garantizar la seguridad jurídica para los administrados. De no haberse establecido ningún plazo se habría contribuido a mantener una situación de inseguridad jurídica y se habría propiciado la arbitrariedad de la administración al quedar indefinidamente abierto el tiempo para adoptar el acuerdo de imposición de dicha obligación.

c) El alzamiento de la suspensión no producirá ningún perjuicio de difícil o imposible reparación ni al Estado ni a la Comunidad Autónoma de Galicia, puesto que el plazo establecido es lo suficientemente largo. Por el contrario, el mantenimiento de la suspensión hasta la resolución del litigio supondría, por una parte, cuestionar la competencia autonómica y, por otra, perpetuar una situación de inseguridad jurídica para el ciudadano.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia de los arts. 10 y 11 y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. Estas disposiciones quedaron suspendidas en su vigencia y aplicación como consecuencia de la invocación del artículo 161.2 CE al interponerse el recurso de inconstitucionalidad por el presidente del Gobierno.

a) El artículo 10 de la Ley 7/2022 dispone:

«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.

Se tomará como fecha de terminación de las obras o actuaciones realizadas la que resulte de su efectiva comprobación por la administración actuante, salvo que quede debidamente probada la terminación de las mismas en otra fecha distinta por cualquier medio de prueba admitido en derecho.

2. Transcurrido el plazo para imponer la obligación de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior establecido en el número anterior sin que se haya impuesto dicha obligación, solo se podrán realizar, previa solicitud de autorización del órgano autonómico competente en materia de zona de servidumbre de protección, las obras imprescindibles para la conservación y el mantenimiento del uso preexistente, sin que puedan incrementar el valor expropiatorio.

3. A los efectos de lo dispuesto en el número 1, se considerarán finalizadas aquellas construcciones que aparezcan reflejadas en las fotografías del vuelo de costas 1989-1991, recogidas en el plan nacional de ortofotografía aérea histórico.»

El artículo 11 de la Ley 7/2022 establece:

«Artículo 11. *Prescripción de la obligación de 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.*

El plazo de prescripción de quince años previsto en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 95 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, en cuanto a la restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, por infracciones en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, comenzará a computarse desde el dictado del acto por el que la administración acuerde su imposición. Esta regla será igualmente aplicable a los supuestos en que se interponga recurso administrativo frente al acto y la administración incumpla su obligación de resolver el recurso en los plazos legalmente previstos.»

Por último, la disposición transitoria primera tiene el siguiente tenor literal:

«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.

2. Lo dispuesto en el artículo 11 será aplicable a los procedimientos de restitución o reposición de la legalidad pendientes de ejecución en el momento de la entrada en vigor de esta ley.»

b) El recurso de inconstitucionalidad, de naturaleza exclusivamente competencial, denuncia la invasión de las competencias estatales para establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre y la legislación básica en materia de protección del medio ambiente litoral (art. 132.2 CE en relación con el art. 149.1.23 CE), en particular en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de uso y aprovechamiento de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, lo que comprendería también la regulación de las servidumbres.

En este sentido, la impugnación del artículo 10 de la Ley 7/2022 se debe a que, a juicio del abogado del Estado, resulta inconstitucional el establecimiento por la Comunidad Autónoma de Galicia de un plazo de prescripción de la acción para imponer la reposición de la legalidad en la zona de servidumbre de protección, vulnerando y derogando la legislación básica estatal, ya que la Ley de costas (LC) no prevé limitación de plazo para su ejercicio.

Por su conexión con el artículo 10, se impugna también el apartado 1 de la disposición transitoria primera.

Por lo que hace al art. 11 de la Ley 7/2022, el recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en que la norma autonómica extiende la regla de cómputo del plazo de prescripción de quince años de la obligación de restituir las cosas y reponerlas al estado anterior, una vez impuesta dicha obligación en virtud de resolución administrativa, previsto en el art. 95.1 LC «a los supuestos en que se interponga recurso administrativo frente al acto y la administración incumpla su obligación de resolver el recurso en los plazos legalmente previstos». Afirma la demanda que la regulación realizada por el art. 11 de la Ley 7/2022, en la medida en que no puede considerarse una norma adicional de protección, implica en realidad el ejercicio de una potestad de desarrollo normativo que ni el art. 149.1.23 CE, ni el art. 27.30 del Estatuto de Autonomía para Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril) confieren a dicha comunidad autónoma en relación con la protección de las zonas de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre. Además, tras invocar la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae* [SSTC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6, y 51/2019, de 11 de abril, FJ 6 a)], considera que el precepto autonómico impugnado no cumple el requisito formal de hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias ni el requisito material de que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma.

Por su conexión con el art. 11, se impugna igualmente el apartado 2 de la disposición transitoria primera.

2. Según doctrina constitucional consolidada (por todos, ATC 265/2023, de 23 de mayo), la naturaleza de este incidente cautelar y los parámetros que deben tenerse en

cuenta para acordar el mantenimiento o levantamiento de la suspensión son los siguientes:

a) Este incidente tiene autonomía respecto del procedimiento principal, por lo que solo en este último debe dilucidarse la validez o invalidez de las normas recurridas. El mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada previamente por la invocación del art. 161.2 CE –única cuestión que es objeto de este incidente– constituye una medida procesal cautelar cuya finalidad consiste en asegurar el objeto litigioso, evitando la producción de daños y perjuicios irreparables o de difícil reparación.

b) La naturaleza propia, genuinamente cautelar, que caracteriza a este incidente en el momento de acordar el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión, delimita también el marco jurídico en el que debe desenvolverse. En primer lugar, el mantenimiento de la suspensión acordada cautelarmente tiene un carácter excepcional, pues las leyes gozan de la presunción de constitucionalidad, en cuanto expresión de la voluntad popular, mientras no se constate que han infringido la Constitución (por todos, ATC 277/2009, de 10 de diciembre, FJ 2). En segundo lugar, la decisión sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión debe desvincularse de la decisión sobre la cuestión de fondo, que deberá dirimirse mediante sentencia (por todos, AATC 12/2006, de 17 de enero, FJ 5, y 18/2007, de 18 de enero, FJ 5).

c) Los criterios que ha venido aplicando este tribunal para decidir estos casos son los siguientes: (i) «es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión» (ATC 51/2021, de 22 de abril); (ii) esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. La suspensión solo procede en presencia de perjuicios ciertos y efectivos, por lo que, si estos no concurren, debe atenderse a la presunción de validez de la ley; (iii) el mantenimiento de la suspensión «requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no solo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario que demuestre, o al menos, razone consistentemente su procedencia y la imposibilidad o dificultad de su reparación» (por todos, ATC 51/2021).

d) Es cierto que, fuera de los casos anteriores, este tribunal ha acordado el mantenimiento de la suspensión en los siguientes supuestos excepcionales sin entrar a valorar los perjuicios de imposible o difícil reparación que ello generaría: (i) cuando los preceptos impugnados guardan similitud con otros ya declarados inconstitucionales (AATC 78/1987, de 22 de enero, y 183/2011, de 14 de diciembre, entre otros); (ii) en los casos en los que el levantamiento de suspensión llevaría acarreado el bloqueo de las competencias estatales (ATC 63/2015, de 17 de marzo); (iii) o en aquellos supuestos que exceden de una situación normal de controversia debido a que suscitan cuestiones de gran relieve constitucional (ATC 53/2015, de 3 de marzo, FJ 3).

3. Una vez expuesta nuestra doctrina, procede ahora analizar si debemos levantar o acordar el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados. El abogado del Estado no ha invocado que en este caso concurren supuestos excepcionales, por lo que resulta de aplicación el régimen general antes expuesto.

Como ha quedado recogido en el apartado correspondiente de los antecedentes, el abogado del Estado, con apoyo en un informe emitido por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, justifica la necesidad de mantener la suspensión de los preceptos impugnados invocando la tutela del medio ambiente litoral, como interés susceptible de protección preferente. A su juicio, el levantamiento de la suspensión conllevaría efectos negativos, permanentes e irreversibles en la zona de servidumbre de protección y, por ende, en el dominio público marítimo terrestre, que deben evitarse. De no suspenderse la vigencia de la ley, la comunidad autónoma y, en su caso, los órganos judiciales, deberán declarar la prescripción de la obligación de restitución de las cosas y su reposición al estado anterior. Ello imposibilitaría, de manera definitiva, la recuperación

de los terrenos degradados con construcciones ilegales, generando efectos irreversibles con el consiguiente deterioro irrecuperable del medio ambiente litoral, al perpetuar la existencia de obras e instalaciones sobre la servidumbre de protección que la pueden dañar de manera irreparable.

a) Como puede apreciarse, la argumentación del abogado del Estado se refiere a todos los artículos impugnados en su conjunto sin particularizar las razones que, específicamente, habrían de justificar el mantenimiento de la suspensión de cada uno de ellos. A pesar de ello, este tribunal constata que todas sus alegaciones giran en torno a los perjuicios que para la protección del medio ambiente litoral se derivarían de la regulación, por la ley autonómica, de un plazo de prescripción para el ejercicio por la administración competente –la de la Comunidad Autónoma de Galicia, en este caso– de la acción para imponer la obligación de restitución de las cosas y la reposición al estado anterior, cuando dicha obligación afecta a obras y actuaciones ilegalmente realizadas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre.

De los preceptos recurridos, solamente se refieren a la regulación del plazo de prescripción de la acción para imponer la reposición de la legalidad en la zona de servidumbre de protección el artículo 10 y el apartado primero de la disposición transitoria primera, en cuanto que esta última extiende la aplicación de lo dispuesto en el art. 10 a las obras, actuaciones y construcciones existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley 7/2022.

El abogado del Estado, sobre el que recae la carga de exponer los motivos que justifiquen el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada ex art. 161.2 CE, no ha razonado mínimamente acerca de la existencia de perjuicios concretos susceptibles de producirse como consecuencia de las previsiones establecidas en el art. 11 y en el apartado 2 de la disposición transitoria primera. Estas disposiciones no regulan la prescripción de la acción de la administración para imponer la reposición de la legalidad en la zona de servidumbre, que es el supuesto contemplado en el art. 10, sino que precisan cómo ha de computarse el plazo de prescripción de quince años, previsto en el art. 95.1 LC, al que se sujeta la exigibilidad del cumplimiento de esta obligación de restitución de las costas y su reposición al estado anterior, una vez que ya ha sido declarada por la administración, supuesto bien distinto.

Por lo tanto, no habiéndose cumplido la carga de razonar el mantenimiento de la suspensión respecto del art. 11 y del apartado 2 de la disposición transitoria primera, procede levantar la suspensión inicialmente acordada, sin que sea necesaria mayor argumentación por parte de este tribunal (en sentido similar, ATC 80/2013, de 9 de abril, FJ 3). En consecuencia, nuestro enjuiciamiento a los efectos de decidir sobre la pertinencia del levantamiento de la suspensión debe limitarse al art. 10 y al apartado 1 de la disposición transitoria primera.

b) Antes de proceder a realizar la ponderación de los intereses concurrentes, debe hacerse una última precisión para acotar lo que debe constituir el objeto de nuestro enjuiciamiento en esta sede cautelar.

El letrado de la Xunta de Galicia ha puesto de manifiesto que, aunque el recurso de inconstitucionalidad se dirige formalmente contra el art. 10, en realidad solamente se cuestiona el párrafo primero del apartado 1 del mismo, en tanto que dicho párrafo es el que establece la duración de plazo de prescripción controvertido, de suerte que el objeto de esta pieza cautelar debería ceñirse únicamente a aquel y no a todo el art. 10.

Esta alegación no puede acogerse en los términos en los que ha sido planteada pues equivaldría a prejuzgar el fondo del recurso de inconstitucionalidad en el seno del incidente cautelar. Como razonamos en el ATC 80/2013, FJ 5, «[e]s preciso recordar que, en este momento procesal, no corresponde a este tribunal examinar el fondo del asunto, ni, por tanto, analizar la corrección de la argumentación acerca de la inconstitucionalidad del precepto recurrido o el suficiente o insuficiente cumplimiento de la carga argumental que sobre ello corresponde al recurrente. En el incidente de suspensión, este tribunal ha de pronunciarse únicamente sobre si procede o no el levantamiento de la suspensión y para ello hemos de tener en cuenta si el abogado del

Estado ha cumplido con la carga de la argumentación del mantenimiento de la suspensión y no con la carga de la argumentación de la inconstitucionalidad del precepto recurrido».

Hecha esta aclaración, este tribunal constata que las alegaciones efectuadas en orden a obtener el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada se centran, única y exclusivamente, en la sujeción de la acción de la administración para imponer la restitución de las cosas y la reposición a su estado anterior a un plazo de prescripción de quince años, prevista en el párrafo primero del art 10.1, así como a su aplicación retroactiva, establecida por el apartado 1 de la disposición transitoria primera. Así se desprende del contenido del informe que se acompaña con el escrito de alegaciones, en el que específicamente se alude a dicho párrafo primero del art. 10.1 y se omite cualquier consideración respecto del resto de apartados.

Por ello, la ponderación de los intereses concurrentes que nos corresponde ha de limitarse a las disposiciones contenidas en el párrafo primero del apartado 1 del artículo 10 y al apartado 1 de la disposición transitoria primera, debiendo levantarse la suspensión del resto de apartados del artículo 10, respecto de los cuales no se ha cumplido por la parte recurrente la carga alegatoria que le incumbe.

4. Una vez delimitado lo que ha de constituir el objeto de nuestro enjuiciamiento en este incidente cautelar, corresponde a este tribunal realizar la pertinente ponderación de los intereses concurrentes.

a) Como afirma el abogado del Estado, de no suspenderse la vigencia y aplicación de la ley, durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad, tanto la administración como, en su caso, los tribunales de lo contencioso-administrativo vendrían obligados, frente a obras y actuaciones ilegalmente realizadas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, a declarar prescrita la acción de la administración para imponer la restitución de las cosas y la reposición a su estado anterior, en aquellos casos en los que hubieran transcurrido más de quince años desde la terminación de las obras o actuaciones en cuestión. Como consecuencia de lo anterior, podrían generarse situaciones irreversibles consistentes en la consolidación de ocupaciones, usos o edificaciones ilegales en la zona de servidumbre de protección, con el consiguiente perjuicio a los fines e intereses medioambientales que justifican la existencia de dicha zona de servidumbre.

Este tribunal tiene declarado que la carga que pesa sobre el recurrente en este incidente no comporta la necesidad de demostrar indubitablemente la existencia y cuantificación de los perjuicios invocados, sino la de argumentar de forma consistente sobre su existencia (ATC 35/2023, de 7 de febrero, FJ 4). A los efectos de este incidente prejudicial, este tribunal estima que los perjuicios sobre los que se sustenta la pretensión de mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada pueden considerarse suficientemente justificados.

Efectivamente, en caso de no acordarse el mantenimiento de la suspensión, la pendencia del proceso constitucional puede dar ocasión al dictado de resoluciones administrativas o sentencias estimatorias de los tribunales de lo contencioso-administrativo declarando la prescripción de la acción de reposición de la legalidad a la que nos venimos refiriendo que, de ganar firmeza, impedirían o dificultarían gravemente que pudiera procederse contra las obras y actuaciones ilegalmente realizadas en la zona de servidumbre de protección.

Por lo demás, este tribunal constata que la situación descrita no puede calificarse como un riesgo hipotético o meramente potencial, sino que se trata de un escenario verosímil en la aplicación de los preceptos recurridos. Como se justifica detalladamente en el informe del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en los años inmediatamente anteriores a la entrada en vigor de la ley, han sido numerosas las sentencias que han resuelto casos en los que, de haberse aplicado el plazo de prescripción de quince años contemplado en la ley autonómica al que nos venimos refiriendo, no habría podido imponerse la obligación de reposición de las cosas a la

situación anterior. Esto evidencia el carácter real, actual y efectivo de la problemática planteada por la parte actora.

b) El mantenimiento de la suspensión que se solicita de este tribunal se justifica en la necesidad de salvaguardar los intereses ecológicos existentes en la zona de servidumbre de protección, que podrían verse afectados de manera irreversible o difícilmente reversible durante la pendencia del proceso.

Es por ello que debe ahora recordarse que, a la hora de ponderar los intereses concurrentes en este tipo de incidentes cautelares, la doctrina de este tribunal viene reiterando que «en materia de suspensión cautelar la salvaguarda del interés ecológico merece la condición de interés preferente, dada la fragilidad e irreparabilidad de los perjuicios que se podrían producir en caso de su perturbación, por lo que solo cabe admitir su subordinación a otros intereses públicos o privados de carácter patrimonial cuando la lesión de estos suponga afectar a un sector económico de manera directa e inmediata, fundamental para la economía de la Nación, con posibles perjuicios económicos de muy difícil reparación, o bien cuando la aplicación de las medidas controvertidas fuera susceptible de provocar gravísimos efectos perjudiciales» (ATC 114/2011, de 19 de julio, FJ 4).

Esta doctrina ha sido aplicada particularmente a los supuestos en los que, como acontece aquí, los intereses medioambientales concernidos eran los propios de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre. De acuerdo con la Ley de costas, la servidumbre de protección recae sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar (art. 23.1) y comporta una serie de prohibiciones y limitaciones en cuanto al uso y ocupación de dicha franja de terreno (art. 25) que se justifican por la protección del dominio público marítimo-terrestre que «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» (art. 20).

Por ello, este tribunal ha destacado la relevancia que para la protección del medio ambiente litoral presenta la zona de servidumbre de protección. Ya en el ATC 34/2009, de 27 de enero, FJ 6, tuvimos ocasión de poner de manifiesto, con cita de la STC 149/1991, de 4 de julio, que «la finalidad inmediata de protección de la naturaleza que persiguen las normas que establecen limitaciones al uso de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, de forma que las previsiones normativas que prohíben determinadas actuaciones en la zona de protección han sido consideradas normas de protección del medio ambiente costero que imponen determinadas limitaciones precisamente de cara a la conservación y preservación de las costas». E igualmente afirmamos en los AATC 225/2009, de 27 de julio, FJ 6, y 277/2009, de 10 de diciembre, FJ 4, que «[e]sta regulación expresa el tradicional criterio de nuestra legislación de costas en relación con la sujeción de los terrenos colindantes con el dominio público a determinadas limitaciones o prohibiciones para la realización de ciertas actividades, conciliando de ese modo las exigencias de desarrollo con los imperativos de protección de los valores naturales y paisajísticos del litoral».

En este caso, como se ha razonado con anterioridad, la aplicación de las normas en cuestión es susceptible de provocar la consolidación de situaciones jurídicas irreversibles, que impidan la actuación de la administración frente a obras y actuaciones ilegalmente ejecutadas sobre la franja de terreno afectada por la servidumbre de protección, impidiendo de manera definitiva la restauración de los valores ambientales y paisajísticos de la costa gallega. Frente a la protección preferente que este tribunal viene dispensando en este tipo de incidentes a los intereses ecológicos, medioambientales y paisajísticos, no pueden prevalecer los intereses alegados por la Xunta de Galicia y el Parlamento de Galicia, pues no cabe apreciar que el mantenimiento de la suspensión sea susceptible de provocar una lesión de intereses públicos o privados de carácter patrimonial de tal calibre que suponga afectar a un sector económico de manera directa e inmediata, fundamental para la economía de la nación ni perjuicios económicos de muy difícil reparación.

c) Por las razones expuestas, la ponderación de intereses en conflicto, y en especial la necesidad de la tutela de los intereses ecológicos presentes en la zona de servidumbre de protección, justifica la procedencia de mantener la suspensión inicialmente acordada respecto del párrafo primero del apartado 1 del artículo 10 y el apartado 1 de la disposición transitoria primera de la Ley 7/2022.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1.º Mantener la suspensión del párrafo primero del apartado 1 del artículo 10 y el apartado 1 de la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

2.º Levantar la suspensión del resto de preceptos impugnados.

Publíquese este auto en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a veintisiete de febrero de dos mil veinticuatro.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Ricardo Enríquez Sancho.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Concepción Espejel Jorquera.–María Luisa Segoviano Astaburuaga.–César Tolosa Tribiño.–Juan Carlos Campo Moreno.–Laura Díez Bueso.–Firmado y rubricado.