

SUMARIO:**Distribución de competencias sobre la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre. Inconstitucionalidad de los arts. 10 y 11 y la D.T. 1ª de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.**

Solo al Estado compete el establecimiento de las servidumbres y limitaciones sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre –en este caso, a través de la delimitación de la zona de servidumbre de protección–, así como precisar su alcance y contenido. Por tanto, la cuestión que aquí ha de dilucidarse es si el artículo 10.1, primer párrafo, de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, ha venido a establecer una regla que incide sobre la **determinación del alcance y contenido de la servidumbre de protección**, invadiendo con ello la competencia estatal.

El precepto autonómico, al regular un plazo cuya expiración impide a las autoridades competentes imponer la reposición de la legalidad en relación con las obras y actuaciones contrarias a las limitaciones y prohibiciones que rigen en la zona de servidumbre de protección, **contraviene la regla de imprescriptibilidad prevista en el artículo 21.1 de la Ley de Costas**, al permitir que, por el transcurso del tiempo, pierdan su eficacia y obligatoriedad las limitaciones que, para el uso y la ocupación de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, se derivan de la regulación de la servidumbre. De esta manera, producida la prescripción de la potestad administrativa para imponer la obligación de reposición de la legalidad, los titulares de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre pasarían a poder ejercer su derecho de propiedad sobre los mismos como si estuvieran libres del gravamen que constituye la sujeción al régimen jurídico de la servidumbre de protección, generándose un efecto que en poco o en nada se diferencia del que obtendrían en el caso de ser posible –en ausencia de la regla del artículo 21.1 *in fine* LC– la extinción de la servidumbre por prescripción derivada del no uso de la misma durante un determinado período de tiempo.

Por ello, procede estimar la impugnación y, en consecuencia, declarar la **inconstitucionalidad y nulidad del artículo 10.1, primer párrafo, de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022**, por infringir el orden constitucional de distribución de competencias.

El **artículo 11** de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 se impugna, esencialmente, por **reproducir lo dispuesto en el artículo 95.1 LC**, careciendo la comunidad autónoma de competencia para ello.

La doctrina constitucional de la **lex repetita** distingue dos supuestos de reiteración autonómica de normas estatales en función de la exclusividad o no de la competencia estatal sobre la materia de la norma transcrita. En el primer supuesto, un precepto autonómico será inconstitucional por invasión competencial siempre que **regule cuestiones que le están vedadas**, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado, dado que, en virtud de la doctrina sobre la **lex repetita**, al legislador autonómico le está prohibido reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas.

El segundo supuesto de **lex repetita** se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en **una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma**, generalmente preceptos básicos estatales reproducidos por normas autonómicas. En este supuesto la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto. Así, tal reiteración, para ser admisible desde el punto de vista constitucional, deberá dar satisfacción a dos condiciones: que la reproducción de las bases estatales tenga como finalidad hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias y que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma.

De acuerdo con el encuadramiento competencial de la materia a la que se refiere el precepto impugnado, es claro que nos encontramos en el segundo de los supuestos, toda vez que el Estado, al establecer las limitaciones y servidumbres en los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre y precisar su alcance y contenido, ejerce su competencia para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de la competencia autonómica para dictar normas adicionales de protección del medio ambiente. Sentado lo anterior, el tribunal estima que no se dan las circunstancias para que la

reproducción de la normativa estatal básica por parte del precepto autonómico pueda considerarse constitucionalmente admisible. Por lo expuesto, procede **declarar la inconstitucionalidad y nulidad del precepto impugnado**.

Las precedentes declaraciones de inconstitucionalidad deben extenderse, **por conexión o consecuencia, a los artículos 10.1, párrafo segundo, 10.2 y 10.3, así como a la disposición transitoria primera** de la misma Ley.

Voto particular.

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 45 y 149.1.1 y .23.

Ley Orgánica 2/1979 (LOTC), art. 39.1.

Ley Orgánica 1/1981 (Estatuto de Autonomía de Galicia), art. 27.3 y .30.

Ley 22/1988 (Ley de Costas), arts. 20, 21.1, 23, 24, 25, 26, 92 y 95.1.

Ley Galicia 7/2022 (medidas fiscales y administrativas), arts. 10, 11 y disp. trans. primera.

PONENTE:

Doña Laura Díez Bueso.

ECLI:ES:TC:2024:76.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6243-2023, interpuesto por el 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. Han comparecido y formulado alegaciones la Xunta de Galicia y el Parlamento de Galicia. Ha sido ponente la magistrada doña Laura Díez Bueso.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal Constitucional el día 28 de septiembre de 2023, la abogada del Estado, en representación del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad 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.

La abogada del Estado invocó el artículo 161.2 CE a fin de que se produjera la suspensión de las disposiciones impugnadas.

La demanda comienza afirmando que el artículo 132.2 CE atribuye al Estado la titularidad del dominio público marítimo-terrestre y que, si bien ello no implica atribución de ningún título competencial, ni altera la distribución de competencias estatales y autonómicas, sí habilita al Estado como titular de dicho demanio para regular su régimen jurídico y para establecer la legislación básica en materia de protección del medio ambiente litoral (artículo 149.1.23 CE), incidiendo en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio –incluido el litoral– y urbanismo y de protección del medio ambiente. Además, afirma que también corresponde al Estado el dictado de la legislación básica que, en materia de protección del medio ambiente litoral y marino, regule las condiciones de uso y aprovechamiento de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, lo que comprende la regulación de sus servidumbres. Cita las SSTC 149/1991, de 4 de julio; 162/2012, de 20 de septiembre; 34/2014, de 27 de febrero, y 28/2016, de 18 de febrero, entre otras.

Expuestas estas consideraciones generales sobre los títulos competenciales, la demanda aborda los motivos de impugnación dirigidos respecto de cada uno de los preceptos impugnados.

a) En relación con el artículo 10, sostiene que el establecimiento por la normativa autonómica de un plazo de quince años para el ejercicio de la acción para imponer obligación de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior 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 resulta inconstitucional por vulnerar la legislación básica estatal.

Tras exponer el régimen jurídico que estima de aplicación y, en concreto, tras afirmar el carácter imprescriptible «en todo caso» de las servidumbres, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (LC), pone de manifiesto que no existe plazo para incoar un expediente de reposición de la legalidad sobre la zona de servidumbre de protección. La abogada del Estado razona que la obligación de restitución y reposición de las cosas a su estado anterior es imprescriptible como lo es, por mandato legal, la propia servidumbre, sin que la Ley de costas se haya visto alterada en este punto por la reforma operada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo. Cita en apoyo de sus pretensiones las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2018 y de 2 de diciembre de 2020.

Por ello, estima que el artículo 10 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, al establecer la Comunidad Autónoma de Galicia un plazo de prescripción de la acción para imponer la reposición de la legalidad en la zona de servidumbre de protección de costas, en contra de la Ley de costas, que no prevé limitación de plazo para su ejercicio. Por su identidad y conexión con el artículo 10, resultaría igualmente inconstitucional el apartado 1 de la disposición transitoria primera.

b) En cuanto al artículo 11, el recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en que la norma autonómica impugnada extiende más allá de sus propios términos la regla del artículo 95.1 LC, en virtud de la cual la obligación de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior prescribe a los quince años desde que la administración acuerde su imposición. En concreto, el artículo 11 establece que esta regla de cómputo del plazo de prescripción es «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».

Sostiene que la regulación realizada por el artículo 11, 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 artículo 149.1.23 CE, ni el artículo 27.30 del Estatuto de Autonomía para Galicia, aprobado por 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 leyes repetitae (SSTC 54/2018, de 24 de mayo, y 51/2019, de 11 de abril), 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 subtrecias de la misma.

Por todo ello, considera que el artículo 11 es inconstitucional. Por su identidad y conexión con el artículo 11, resultaría igualmente inconstitucional el apartado segundo de la disposición transitoria primera.

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 (LOTIC), 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 LOTIC, 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 LOTIC.

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

5. 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.

6. 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.

7. 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, solicitando su desestimación.

a) Se opone a la impugnación del artículo 10 afirmando que la finalidad perseguida por esta regulación es conseguir una mayor seguridad jurídica. Sostiene que esta medida se enmarca en la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia para el establecimiento de normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 149.1.23.^a CE (artículo 27.30 del Estatuto de Autonomía) y en las competencias en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (artículo 27.3 del Estatuto de Autonomía). Razona que se trata de un caso de concurrencia competencial, pues sobre un mismo ámbito físico convergen actos competenciales producidos por el Estado y la comunidad autónoma derivados del ejercicio de las citadas competencias, los cuales recaen sobre el mismo objeto material formado por la franja de terreno de propiedad privada sobre el que existe una servidumbre legal de protección del dominio público marítimo-terrestre establecida en la Ley de costas.

Después de citar extensamente los antecedentes normativos de la regulación autonómica sobre el litoral gallego, así como hacer referencia a la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia (objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 6521-2023, promovido por el presidente del Gobierno), pone de relieve que la servidumbre legal de protección del dominio público marítimo-terrestre no puede impedir que una comunidad autónoma ejerza sus competencias sobre ese ámbito territorial.

A su juicio, el artículo 10 establece un plazo de caducidad que el legislador autonómico, en el ejercicio de sus competencias, ha previsto por razones de seguridad jurídica. De no establecerse ningún plazo –continúa diciendo– se crearía una situación de inseguridad jurídica y se propiciaría la arbitrariedad de la administración si el tiempo para adoptar el acuerdo de imposición de la obligación indicada quedara indefinidamente abierto.

Concluye el motivo señalando que, en resumidas cuentas, hay un plazo de prescripción de las infracciones y sanciones por obras ilegales en zona de servidumbre (título V de la Ley de costas), un plazo de prescripción de la obligación de reposición (artículo 95 LC y artículo 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022) y un plazo de caducidad para el ejercicio de la competencia autonómica para imponer la obligación de reposición (artículo 10 de la Ley autonómica controvertida).

b) En cuanto al artículo 11, se remite a lo ya dicho respecto del artículo 10 y, en relación con el cuestionamiento del «uso de la técnica reduplicativa», se opone razonando que, cuando se regula una materia de competencia compartida, la regulación ha de ser completa para facilitar su comprensión y, consecuentemente, garantizar la seguridad jurídica.

Considera que los términos en que está redactado este artículo son compatibles con lo regulado en el artículo 95 LC.

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

8. El letrado de la Xunta de Galicia formuló sus alegaciones por escrito registrado el día 5 de diciembre de 2023, en las que interesa la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

a) Con carácter preliminar, efectúa tres consideraciones: (i) que toda la posición estatal pivota sobre la premisa de que la Ley de costas no prevé limitación de plazo para el ejercicio de la acción de reposición de la legalidad en zona de servidumbre de protección; (ii) que, aunque el recurso de inconstitucionalidad solo se fundamenta en los artículos 132 y 149.1.23 CE, estima preciso pronunciarse también en relación con otros preceptos constitucionales, como el artículo 149.1.1.^a CE; y (iii) que, aunque el recurso se dirige formalmente contra los artículos 10 y 11 y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, en realidad solo se cuestionan el párrafo primero del apartado 1 del artículo 10 y el inciso final del artículo 11, mientras que la disposición transitoria primera solo se impugna por conexión con aquellos, precisión que estima importante «para ser consciente de los únicos debates posibles y, de ser el caso [de la] máxima anulación que cabe respeto a los preceptos recurridos».

b) Expone que la Ley de costas, en su redacción originaria, establecía expresamente en el artículo 92, dentro del capítulo I del título V, relativo a las infracciones, que la restitución de las cosas y su reposición al estado anterior

podía exigirse «cualquiera que fuera el tiempo transcurrido», mientras que el artículo 95.1, dentro del capítulo II del título V, relativo a las sanciones, no hacía referencia a ningún plazo de prescripción.

Afirma que la situación cambia con la reforma operada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, tras la cual el artículo 92 LC ha dejado de establecer que las facultades de imponer la restitución de la legalidad no están sujetas a plazo. Por su parte, al artículo 95.1 LC se le añadió un nuevo párrafo segundo en virtud del cual la obligación de restitución de las cosas y su reposición al estado anterior «prescribirá a los quince años desde que la administración acuerde su imposición». Este precepto se ciñe a prever un plazo de prescripción para cuando ya se ha impuesto la obligación de restituir la legalidad, pero no dispone nada sobre el plazo respecto al procedimiento destinado a establecer esta obligación.

c) A continuación, se refiere al artículo 21 LC que dispone que «las servidumbres serán imprescriptibles en todo caso». Estima que se trata de una declaración general dirigida a que no puedan prevalecer plazos prescriptivos de adquisición o de otro tipo de carácter civil sobre la zona de servidumbre de costas. Por ello, la STC 149/1991 encuadró esta previsión dentro de las competencias del Estado sobre legislación procesal y civil (artículos 149.1, 6 y 8 CE) y no dentro de la competencia estatal ex artículo 149.1.23.ª CE.

Considera que debe distinguirse entre la prescripción adquisitiva y la prescripción extintiva porque, a su juicio, es compatible que la potestad de restitución de la legalidad caduque trascurrido un cierto tiempo y, a pesar de ello, el titular del terreno no adquiera el pleno dominio, en el sentido de dominio no limitado por la servidumbre. En consecuencia, afirma que de la previsión del artículo 21 LC, de que la zona de servidumbre de protección de costas es imprescriptible, no se puede desprender que la potestad de restitución de legalidad no quede sujeta a plazo para su incoación. Podría pensarse que esta distinción es artificial y que si caduca la potestad de restitución de la legalidad se produce un efecto idéntico a que el propietario adquiera por el transcurso del tiempo las facultades dominicales afectadas por la limitación pero ello no ocurre porque el artículo 10.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 determina que las obras ilegales, aunque no puedan ser removidas, queden en una situación especial, similar a la de fuera de ordenación.

Por su parte, también alude a la disposición transitoria cuarta LC, citada en el recurso de inconstitucionalidad, para afirmar que no es aplicable a la presente controversia porque regula una cuestión de Derecho transitorio para ordenar el paso de la regulación de la Ley de costas de 1969 a la de 1988, que solo toca tangencialmente la protección de la legalidad en la zona de servidumbre de protección que no existía antes de 1988 y que en nada afecta al plazo para ejercer la acción de restablecimiento de la legalidad alterada.

d) Se refiere a las SSTS de 11 de julio de 2018 (recurso de casación núm. 953-2017) y de 2 de diciembre de 2020 (recurso de casación núm. 7404-2019), citadas en el recurso de inconstitucionalidad. Sostiene que tales sentencias se limitaron a integrar una laguna en el ordenamiento jurídico porque, desde 2013, la legislación básica de costas ha dejado de regular la cuestión del plazo para incoar un procedimiento de restitución de la legalidad.

Afirma que, tras la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, ya no existe una laguna en el ordenamiento jurídico, sino que la ley autonómica llena un espacio normativo que la ley básica no ha ocupado. La doctrina jurisprudencial que surgió como una integración de una laguna del ordenamiento ya no es aplicable, una vez que la misma ha desaparecido.

e) Con base en la STC 149/1991, explica que las competencias que puede tener el Estado sobre la regulación de la servidumbre de protección de costas deben residenciarse en el artículo 149.1.23.ª CE, esto es, en la competencia básica en materia de medio ambiente. En materia de medio ambiente, el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno por parte de las comunidades autónomas (STC 102/1995, de 26 de junio).

Apunta que la Comunidad Autónoma de Galicia regula donde el legislador estatal no lo hace. El vacío en la Ley de costas significa que para el legislador estatal esa cuestión no forma parte de las normas mínimas de protección del medio ambiente. El legislador autonómico de desarrollo solo puede tener como límite lo que explícitamente se recoja en la legislación estatal. En este sentido, continúa afirmando que el hecho de que la ordenación de la zona de servidumbre de protección tenga una función ambiental de protección de la costa no determina que, con base en el artículo 149.1.23.ª CE, se convierta en una materia reservada a priori al Estado. El Estado puede establecer reglas básicas sobre la zona de servidumbre pero, en la medida en que no lo haga, la ley autonómica tiene franco ese espacio normativo, siempre que tenga competencia propia para incidir en él, como puede ser la competencia de desarrollo de las bases ambientales, pero también competencia sobre otros sectores materiales (urbanismo, ordenación del territorio y del litoral). Tras aludir a la «variabilidad de las bases», considera que el Estado puede recuperar este espacio normativo, pero hasta el momento no lo ha hecho.

f) Continúa explicando que la norma impugnada se dicta con la finalidad de conseguir una mayor seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y ello porque: (i) dados los medios actuales, la falta de ejercicio administrativo durante quince años no parece una situación de fácil aparición en un estado normal de suceder las cosas; (ii) la Ley impugnada instaura un plazo muy amplio y coherente con el previsto en el artículo 95.1 LC; y (iii) estamos ante una actuación administrativa de incidencia negativa o de afectación negativa a los ciudadanos. Además, afirma la preocupación del legislador gallego por que el transcurso del plazo no implique desprotección para el medio

ambiente, razón por la cual las edificaciones ilegales quedan sujetas a un régimen similar al de fuera de ordenación. Finalmente cita una serie de ejemplos en otra normativa sectorial, tanto estatal como autonómica, en los que la acción de restitución de la legalidad está sujeta a un plazo de prescripción.

g) Concluye la argumentación dirigida a la defensa de la constitucionalidad del artículo 10 sosteniendo que el Estado no puede invocar, en este caso, el título competencial recogido en el artículo 149.1.1.ª CE. La previsión del artículo 10 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 introduce diversidad regulatoria en la delimitación de la propiedad de los terrenos colindantes con las costas, pero lo hace en el ejercicio legítimo de las competencias legislativas gallegas.

h) En relación con el artículo 11 afirma que el precepto cuestionado no produce una merma en la protección del medio ambiente y que el recurso de inconstitucionalidad obvia que en la zona de servidumbre de protección de costas las comunidades autónomas pueden intervenir no solo en el ejercicio de su competencia para dictar normas adicionales de protección, sino también en virtud de sus competencias en materia de urbanismo, ordenación del territorio y del litoral.

En relación con la doctrina de las *leges repetitae*, invocada en el recurso de inconstitucionalidad, viene a señalar que la misma admite excepciones en los casos en que la reiteración sea necesaria para la comprensión del precepto. Considera que el criterio seguido en el artículo 11 no solo respeta la Ley de costas, sino que reafirma el criterio que esta sienta porque da coherencia a la regulación para que se entienda.

i) Finalmente, en cuanto a la disposición transitoria primera, dado que solo se impugna por conexión con los artículos 10 y 11, se remite a lo ya dicho en cuanto a estos.

9. 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 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos recurridos, se oyese a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expusiesen lo que considerasen pertinente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

10. El letrado de la Xunta de Galicia interesó el levantamiento de la suspensión mediante escrito registrado el 18 de diciembre de 2023.

11. El abogado del Estado solicitó el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada, mediante escrito presentado el 19 de diciembre de 2023.

12. Por escrito presentado el 9 de enero de 2024, los letrados del Parlamento de Galicia solicitaron el levantamiento de la suspensión.

13. En el ATC 21/2024, de 27 de febrero, el Pleno acordó mantener la suspensión del párrafo primero del apartado 1 del artículo 10 y del 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, así como levantar la suspensión del resto de preceptos impugnados en el presente recurso de inconstitucionalidad.

14. Por diligencia del secretario de justicia del Pleno de 11 de marzo de 2024, se declaró el proceso concluso y pendiente para deliberación y votación de la sentencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 84 LOTC.

15. Por providencia de 7 de mayo de 2024, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

a) El presente recurso de inconstitucionalidad, núm. 6243-2023, interpuesto por el presidente del Gobierno, tiene por objeto 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.

El artículo 10 de la Ley del Parlamento de Galicia 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 del Parlamento de Galicia 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) En el recurso de inconstitucionalidad, de carácter exclusivamente competencial, se denuncia la invasión de las competencias estatales ex artículo 149.1.23 CE, en relación con la regulación de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre. En concreto, se impugnan: (i) el artículo 10 por haber establecido un plazo de prescripción de quince años para la acción de restitución de las cosas y su reposición al estado anterior en zona de servidumbre de protección de costas, supuesto para el que la Ley de costas no prevé limitación de plazo para su ejercicio; (ii) el artículo 11 por no constituir una «norma adicional de protección» y por incurrir en una vulneración de la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae*; y (iii) la disposición transitoria primera, apartados 1 y 2, por su conexión respectivamente con los anteriores preceptos recurridos.

De contrario, como ha quedado expuesto más extensamente en el relato de antecedentes, los letrados del Parlamento y de la Xunta de Galicia defienden la constitucionalidad de los preceptos impugnados alegando, en síntesis: (i) que la regulación contenida en el artículo 10 pretende conseguir una mayor seguridad jurídica y se dicta al amparo de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia para el establecimiento de normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 149.1.23 CE (artículo 27.30 del Estatuto de Autonomía) y en las competencias en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (artículo 27.3 del Estatuto de Autonomía); (ii) que el artículo 10 constituye un desarrollo legislativo por parte de la Comunidad Autónoma de Galicia de una cuestión sobre la que no existe previsión alguna en la legislación básica estatal; (iii) que el artículo 11 no vulnera la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae* porque no contradice la Ley de costas, sino que persigue facilitar la comprensión del precepto.

2. Consideraciones previas: Delimitación del objeto de enjuiciamiento.

Antes de abordar el examen de los concretos motivos de inconstitucionalidad esgrimidos en el recurso, procede realizar algunas consideraciones preliminares en orden a delimitar el objeto del enjuiciamiento constitucional.

a) El recurso de inconstitucionalidad no pretende la declaración de inconstitucionalidad de los apartados 1 y 2 de la disposición transitoria primera de forma autónoma, sino únicamente por su conexión, respectivamente, con los artículos 10 y 11, objeto de impugnación.

Este tribunal tiene declarado que «[c]iertamente, cabe extender los pronunciamientos de nulidad e inconstitucionalidad a preceptos no impugnados (artículo 39.1 LOTC), pero ello es prerrogativa de este tribunal sin que pueda ser objeto de pretensión de parte (por todas, SSTC 81/2003, de 30 de abril, FJ 7, y 126/2008, de 27 de octubre, FJ 1)» (STC 68/2018, de 21 de junio, FJ 2). Por lo tanto, sin perjuicio de que, llegado el caso, este tribunal pueda hacer uso de la facultad prevista en el artículo 39.1 LOTC, la disposición transitoria primera debe quedar fuera de nuestro enjuiciamiento.

b) El letrado de la Xunta de Galicia ha puesto de manifiesto que, aunque el recurso se dirige formalmente contra los artículos 10 y 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, el recurso debe quedar limitado únicamente al párrafo primero del apartado 1 del artículo 10 y al inciso final del artículo 11, que es a los únicos a los que se refieren los motivos de impugnación desarrollados en el recurso de inconstitucionalidad.

i. A este respecto, la STC 68/2021, de 18 de marzo, FJ 2.B), con cita de la STC 87/2017, de 4 de julio, FJ 2, señaló que «nuestro pronunciamiento debe centrarse en los aspectos señalados en la demanda 'sin que este tribunal pueda entrar en aquellos sobre los que el recurso, no solo carece de una argumentación suficiente que permita desvirtuar la presunción de validez de las leyes aprobadas' (STC 237/2007, de 8 de noviembre, FJ 3), sino que, además, 'exceden de la pretensión planteada' (STC 8/2013, de 17 de enero, FJ 2). En efecto, 'cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar [...] de una carga del recurrente y en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3, reiterada en las SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 3; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 1, y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 13). Ello supone que no debe estimarse una pretensión que solo descansa en la mera aseveración genérica, huérfana de toda argumentación, de una supuesta afectación de títulos competenciales' [STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 2.b)]». Por esta razón y de la misma manera, este tribunal ha venido advirtiendo aquellos casos en los que «recurriéndose formalmente el precepto entero, la impugnación, en realidad, no se extiende a la totalidad del precepto legal, sino que se limita a algunos de sus apartados, párrafos o incisos» [por todas, STC 25/2024, de 13 de febrero, FJ 2.c)].

ii. En relación con el artículo 10, como advierte el letrado de la Xunta de Galicia, aunque el recurso de inconstitucionalidad se dirige formalmente contra el precepto en su totalidad, la argumentación del motivo de impugnación únicamente se dirige contra «el establecimiento por la comunidad autónoma gallega [...] de un plazo de prescripción de la acción para imponer la reposición de la legalidad en la zona de servidumbre de protección». Esta previsión se encuentra contenida en el párrafo primero del artículo 10.1. Nada se razona específicamente respecto de la fijación de la fecha de terminación de las obras a los efectos del cómputo del controvertido plazo de prescripción (párrafo segundo del artículo 10.1 y artículo 10.3) ni de la determinación del régimen jurídico a que quedan sujetas las obras ilegalmente ejecutadas en la zona de servidumbre de protección una vez transcurrido el plazo de prescripción (artículo 10.2), razón por la cual nuestro enjuiciamiento ha de limitarse a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 10.1.

iii. Por el contrario, por lo que hace al artículo 11, este tribunal no comparte la tesis del letrado de la Xunta de Galicia. Como ha quedado expuesto, el artículo 11 se impugna, entre otras razones, por reproducir de manera improcedente el contenido del artículo 95.1 LC, invadiendo supuestamente las competencias estatales. De concurrir esta circunstancia, afectaría a la redacción del precepto entero y no únicamente al inciso final del mismo. En consecuencia, nuestro examen ha de extenderse al artículo 11 en su totalidad.

3. Encuadre material y distribución competencial: la distribución de competencias sobre la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre.

La controversia planteada en este proceso es exclusivamente competencial, por lo que debe comenzar por determinar la materia en la que se encuadra y cómo se distribuyen las competencias sobre ella.

En este sentido, debe recordarse que el encuadramiento competencial ha de efectuarse atendiendo al específico contenido, sentido y finalidad de la norma examinada [SSTC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6; 21/2017,

de 2 de febrero, FJ 2, y 19/2024, de 31 de enero, FJ 3.a)], sin que el Tribunal esté vinculado por las incardinaciones competenciales contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento, ni tampoco por el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso [SSTC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 10; 133/2022, de 25 de octubre, FJ 3, y 19/2024, FJ 3.a)].

a) El artículo 10.1, párrafo primero, establece el plazo para imponer la obligación de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior 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. Por su parte, el artículo 11 regula el plazo dentro del cual puede exigirse el cumplimiento de dicha obligación, una vez que la misma ya ha sido declarada en virtud de resolución administrativa. Se trata de preceptos que regulan cuestiones distintas –la imposición de la obligación de reposición de la legalidad y la exigibilidad de su cumplimiento o su ejecución una vez impuesta– pero indudablemente relacionadas entre sí, puesto que en ambos casos nos encontramos ante disposiciones que se refieren a los mecanismos previstos para asegurar la efectividad y el cumplimiento de las limitaciones de uso y las prohibiciones a que la legislación de costas, a través de la figura de la servidumbre de protección, sujeta los terrenos de propiedad privada colindantes con el dominio público marítimo-terrestre.

b) Este tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas sobre la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre.

En particular, en la STC 87/2012, de 18 de abril, FJ 4, con cita de la STC 149/1991, de 4 de julio, FFJJ 1.d) y 3.b), este tribunal explicó que el legislador estatal viene obligado 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 artículo 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». Continuó razonando este tribunal que esta operación consistente en la limitación de los usos de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre «supone, sin duda, incidir sobre la competencia autonómica para la ordenación del territorio, incidencia cuya legitimidad solo 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 artículo 149.1.1.^a 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 artículo 149.1.23.^a 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 puedan aprobar normas adicionales de protección». Señalado esto, continuamos afirmando entonces 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, solo el Estado puede imponer de modo general (artículo 149.1.8.^a CE), garantizando al tiempo la igualdad básica de todos los españoles que posean fundos en esos terrenos».

Sobre la base de este planteamiento, concluyó la referida STC 87/2012, FJ 4, que «[n]o existe, en definitiva, duda alguna, a la luz de la doctrina constitucional recién glosada, de que el Estado ejerce una competencia propia, ex artículo 149.1.23.^a CE, y, de forma conexa, ex art. 149.1.1.^a 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, solo al Estado compete, en efecto, el establecimiento de tales servidumbres y limitaciones y, por ende, la precisión de su alcance y contenido». Esta conclusión, calificada entonces como «crucial» por este tribunal, vino a reiterarse en la STC 137/2012, de 19 de junio, FJ 2.

A partir de estas premisas se han de analizar los preceptos impugnados.

4. Examen de la impugnación del artículo 10.1, párrafo primero, de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022: Estimación.

El primero de los preceptos impugnados establece que la acción de la administración competente para imponer la obligación de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior frente a las obras y actuaciones ilegales realizadas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre está sujeta a un plazo de quince años, a contar desde la terminación de las obras o actuaciones contrarias a la legalidad.

Como acaba de exponerse en el fundamento jurídico precedente, solo al Estado compete el establecimiento de las servidumbres y limitaciones sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre –en este caso, a través de la delimitación de la zona de servidumbre de protección–, así como precisar su alcance y contenido. Por tanto, la cuestión que aquí ha de dilucidarse es si el apartado controvertido ha venido a establecer una regla que incide sobre la determinación del alcance y contenido de la referida servidumbre de protección, invadiendo con ello la competencia estatal.

Dentro del alcance y contenido de la zona de servidumbre de protección deben entenderse comprendidas, tanto la delimitación de su extensión territorial (artículo 23 LC) y de su contenido material concretado en las limitaciones de uso y las prohibiciones que pesan sobre la misma (artículos 24, 25 y 26 LC), como la vigencia o la eficacia temporal de tales limitaciones y prohibiciones y, con ello, la regulación del plazo de que disponen las autoridades competentes para exigir el cumplimiento y efectividad de las mismas.

En este sentido, es cierto que la Ley de costas, tras la reforma operada por 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, ya no prevé expresamente que la restitución de las cosas y su reposición a su estado anterior pueda exigirse «cualquiera que sea el tiempo transcurrido», como señalaba en su redacción originaria el artículo 92 LC. No obstante, ello en modo alguno ha alterado la regulación de tales obligaciones, puesto que la Ley de costas sigue sin someter su declaración a ningún plazo.

En efecto, en la actualidad el artículo 92 LC regula los plazos de prescripción de las infracciones y de las sanciones previstas en la normativa de costas, pero ya no hace referencia alguna a esta obligación de reposición de la legalidad. Dicha obligación ya solo se contempla en el artículo 95.1 LC, cuyo primer párrafo, que es el relevante a estos efectos, mantiene intacta su redacción originaria y es claro a la hora de desvincular la obligación de restitución de las cosas a su estado anterior de las consecuencias punitivas anudadas a la infracción, toda vez que la obligación de reposición de las cosas a la legalidad rige y puede imponerse «[s]in perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga». La consecuencia de todo ello es que el artículo 95.1 LC ni imponía, antes de la reforma operada por la Ley 2/2013, ni impone ahora, tras dicha modificación normativa, plazo alguno para la imposición de tales obligaciones. Así lo ha entendido también la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (por todas, SSTs núm. 1194/2018, de 11 de julio, recurso de casación núm. 953-2017, y núm. 1645/2020, de 2 de diciembre, recurso de casación núm. 7404-2019), invocada oportunamente en el recurso de inconstitucionalidad.

Por otra parte, no puede este tribunal dejar de recordar que el artículo 21.1 in fine LC, declarado básico en la STC 149/1991, FJ 3.B).a), establece que las servidumbres «serán imprescriptibles en todo caso». Esta regla, por su ubicación sistemática, resulta aplicable a todas las servidumbres previstas en el título II de la Ley de costas y, dentro de estas, en lo que aquí interesa, también a la servidumbre de protección.

El precepto autonómico, al regular un plazo cuya expiración impide a las autoridades competentes imponer la reposición de la legalidad en relación con las obras y actuaciones contrarias a las limitaciones y prohibiciones que rigen en la zona de servidumbre de protección, contraviene la regla de imprescriptibilidad prevista en el artículo 21.1 LC, al permitir que, por el transcurso del tiempo, pierdan su eficacia y obligatoriedad las limitaciones que, para el uso y la ocupación de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, se derivan de la regulación de la servidumbre de continua referencia. De esta manera, producida la prescripción de la potestad administrativa para imponer la obligación de reposición de la legalidad, los titulares de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre pasarían a poder ejercer su derecho de propiedad sobre los mismos como si estuvieran libres del gravamen que constituye la sujeción al régimen jurídico de la servidumbre de protección, generándose un efecto que en poco o en nada se diferencia del que obtendrían en el caso de ser posible –en ausencia de la regla del artículo 21.1 in fine LC– la extinción de la servidumbre por prescripción derivada del no uso de la misma durante un determinado período de tiempo.

Frente a ello, no puede aducirse que el precepto impugnado pueda hallar cobertura en la competencia autonómica para dictar normas adicionales sobre protección del medio ambiente (artículo 27.30 del Estatuto de Autonomía para Galicia). La regulación de un plazo para el ejercicio de las acciones dirigidas a hacer valer las normas reguladoras de la servidumbre de protección más reducido que el que resulta de las previsiones de la legislación básica estatal, que no sujeta la acción para la reposición de la legalidad a plazo alguno, no otorga una mayor protección a los intereses medioambientales y paisajísticos del dominio público marítimo-terrestre, a cuya preservación se ordena precisamente la servidumbre de protección (artículo 20 LC). Por el contrario, esta previsión supone una merma del régimen legal de protección de la zona de servidumbre, al introducir ex novo una regla cuya aplicación puede llegar a producir el efecto de impedir la actuación de la administración frente a obras y actuaciones ilegalmente ejecutadas sobre la referida franja de terreno.

Finalmente, carecen de virtualidad para enervar las consideraciones precedentes las alegaciones efectuadas por las representaciones procesales del Parlamento y de la Xunta de Galicia, que sostienen que el precepto impugnado tiene por finalidad garantizar la seguridad jurídica de los propietarios de los bienes inmuebles ubicados en la zona de servidumbre de protección, toda vez que el presente recurso de inconstitucionalidad únicamente tiene por objeto determinar si el precepto autonómico controvertido se ajusta al régimen constitucional de distribución de competencias.

Por las razones expuestas, procede estimar la impugnación y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 10.1, primer párrafo, de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, por infringir el orden constitucional de distribución de competencias.

Una vez declarada la inconstitucionalidad del artículo 10.1, primer párrafo, de la Ley 7/2022, al amparo de la prerrogativa prevista en el artículo 39.1 LOTC igualmente han de declararse inconstitucionales por conexión los artículos 10.1, segundo párrafo, 10.2 y 10.3 y el apartado 1 de la disposición transitoria primera de la misma ley autonómica. Ello ha de ser así porque, una vez declarada la inconstitucionalidad y nulidad de la regulación autonómica de un plazo para el ejercicio de la acción de reposición de la legalidad en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, quedan despojados de sentido y de finalidad práctica las disposiciones que en dichos artículos se contienen relativas a las reglas para determinar la fecha de terminación de las obras a los efectos del cómputo del plazo (artículo 10.1, párrafo segundo, y artículo 10.3), el régimen jurídico a que quedan sujetas las obras ilegalmente ejecutadas en la zona de servidumbre de protección una vez transcurrido dicho plazo (artículo 10.2) y la aplicación retroactiva de lo previsto en el artículo 10 a las obras, actuaciones y construcciones existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 (disposición transitoria primera, apartado 1).

5. Examen de la impugnación del artículo 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022: Estimación.

a) Como con más detalle ha quedado expuesto en los antecedentes, el artículo 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 se impugna, esencialmente, por reproducir lo dispuesto en el artículo 95.1 LC, careciendo la comunidad autónoma de competencia para ello. A dicho motivo de impugnación se oponen las representaciones procesales del Parlamento y de la Xunta de Galicia, alegando que la reiteración de la norma estatal sirve para dar coherencia y facilitar la comprensión del precepto autonómico y que, en todo caso, no contradice sino que reafirma el criterio seguido en la Ley de costas.

b) La doctrina constitucional de la *lex repetita* distingue dos supuestos de reiteración autonómica de normas estatales en función de la exclusividad o no de la competencia estatal sobre la materia de la norma transcrita, que han quedado expuestos en la STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 8.D).a):

i. En el primer supuesto, en el que la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias, «la falta de habilitación autonómica debe conducirnos», como regla general, «a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal, salvo supuestos excepcionales, como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo», sobre repetición de normas estatales procesales [artículo 149.1.6.^a CE; por todas, SSTC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, y 51/2019, de 11 de abril, FJ 6.a)].

Un precepto autonómico será inconstitucional por invasión competencial siempre que regule cuestiones que le están vedadas, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado, dado que en virtud de la doctrina sobre la *lex repetita* al legislador autonómico le está prohibido reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. «Y, con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial» [por todas, SSTC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6 c), y 13/2019, de 31 de enero, FJ 2]. Así lo ha declarado este tribunal en materias de inequívoca competencia exclusiva estatal: (i) sobre legislación civil (artículo 149.1.6.^a CE), tanto en supuestos en que las comunidades autónomas carecen de Derecho civil foral [SSTC 150/1998, de 2 de julio, FJ 4, o 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10.d)] como en supuestos relativos a las materias que «en todo caso» competen en exclusiva al Estado [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 19; 14/1986, de 31 de enero, FFJJ 5 y 6, y 61/1992, de 23 de abril, FJ 4.b)]; (ii) sobre legislación penal del artículo 149.1.6.^a CE (STC 162/1996, de 17 de octubre, FJ 3); (iii) sobre legislación laboral del artículo 149.1.7 CE (STC 159/2016, de 22 de septiembre, FFJJ 3 y 4); y (iv) sobre seguridad pública del artículo 149.1.29.^a CE (STC 172/2013, de 10 de octubre, FJ 5).

ii. El segundo supuesto de *lex repetita* que distingue la doctrina constitucional (STC 341/2005, FJ 9) se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma, generalmente preceptos básicos estatales reproducidos por normas autonómicas. En este supuesto «la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto» (FJ 9). Así, según sintetiza la STC 51/2019, tal reiteración, para ser admisible desde el punto de vista constitucional, deberá dar

satisfacción a dos condiciones: que la reproducción de las bases estatales tenga como finalidad hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias y que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma [FJ 6.a)].

c) De acuerdo con el encuadramiento competencial de la materia a la que se refiere el precepto impugnado (supra, FJ 3), es claro que nos encontramos en el segundo de los supuestos definidos por la doctrina constitucional, toda vez que el Estado, al establecer las limitaciones y servidumbres en los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre y precisar su alcance y contenido, ejerce su competencia para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23 CE), sin perjuicio de la competencia autonómica para dictar normas adicionales de protección del medio ambiente (artículos 149.1.23.ª CE y 27.30 del Estatuto de Autonomía para Galicia).

Sentado lo anterior, este tribunal estima que, en el caso del artículo 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, no se dan las circunstancias para que la reproducción de la normativa estatal básica por parte del precepto autonómico pueda considerarse constitucionalmente admisible con arreglo a la doctrina expuesta, y ello por las razones siguientes.

i. Frente a las alegaciones del Parlamento y de la Xunta de Galicia, no puede sostenerse que la reproducción en el precepto autonómico impugnado del contenido de la regla prevista en el artículo 95.1, segundo párrafo, LC tenga por objetivo facilitar la mejor comprensión del desarrollo normativo efectuado por el legislador autonómico. La simple lectura del precepto impugnado pone de manifiesto que su contenido se limita a la regulación de la prescripción de la obligación de restitución o reposición de la legalidad en los casos en los que las infracciones de la normativa de costas se hubieran cometido en la zona de servidumbre de protección, cuestión esta de carácter básico y que compete regular al legislador estatal, sin que ni en el precepto impugnado ni en el resto de disposiciones contenidas en la Ley impugnada se haya introducido norma adicional alguna de protección del medio ambiente o de ordenación del territorio litoral para cuyo entendimiento fuera imprescindible la reiteración de la legislación estatal. En suma, la norma impugnada incumple el primero de los requisitos antes aludidos, toda vez que no tiene la finalidad instrumental o auxiliar de dotar de sentido o inteligibilidad al texto aprobado por el Parlamento de Galicia.

ii. Por otro lado, no puede dejar de ponerse de manifiesto que el artículo 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 no efectúa una reproducción fiel de la legislación básica estatal. Antes al contrario, el precepto recurrido viene a completar la regla recogida en el artículo 95.1 LC, concretando su aplicación a un supuesto no previsto expresamente en la normativa estatal —el caso en que el interesado interponga recurso en vía administrativa y la administración no dicte la resolución dentro del plazo legalmente establecido—. Con este modo de proceder, el legislador autonómico ha introducido una regla interpretativa de la legislación básica que no se corresponde con la única interpretación posible del artículo 95.1 LC, ni tampoco es la que necesariamente se deriva de su tenor, sin que, más allá de esta consideración, corresponda a este tribunal inmiscuirse en la solución de problemas de legalidad ordinaria [STC 70/2018, FJ 10.(ii)].

Por lo expuesto, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del precepto impugnado.

d) Por último, de acuerdo con el artículo 39.1 LOTC, por conexión con el artículo 11, procede igualmente extender la declaración de inconstitucionalidad al apartado 2 de la disposición transitoria primera de la misma Ley pues tal previsión, en virtud de la cual lo dispuesto en el artículo 11 resultaría también de aplicación a los procedimientos pendientes de ejecución en el momento de la entrada en vigor de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, queda desprovista de contenido y utilidad práctica una vez declarada la inconstitucionalidad del precepto al que se efectúa la remisión.

6. Conclusión.

De acuerdo con lo expuesto en los anteriores fundamentos jurídicos, este tribunal considera: (i) que los artículos 10.1, párrafo primero, y 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, son inconstitucionales y nulos por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias; y (ii) que esta declaración de inconstitucionalidad debe extenderse, por conexión o consecuencia, a los artículos 10.1, párrafo segundo, 10.2 y 10.3, así como a la disposición transitoria primera de la misma Ley.

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 el presente recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucionales y nulos los artículos 10.1, primer párrafo, y 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

2.º Extender, por conexión o consecuencia, esta misma declaración de inconstitucionalidad y nulidad a los artículos 10.1, párrafo segundo, 10.2 y 10.3 y a la disposición transitoria primera de la misma Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

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

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

VOTO PARTICULAR que formula el magistrado DON ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA a la sentencia del Pleno que estima el recurso de inconstitucionalidad núm. 6243-2023

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y con respeto a la opinión de mis compañeros formulo este voto particular a la sentencia que estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el 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, por las razones ya defendidas en su momento durante la deliberación y en los términos que expongo a continuación.

1. Sobre el plazo establecido en el artículo 10 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022.

El artículo 10.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 estableció en quince años el plazo de que dispone la administración para imponer al infractor la obligación de restituir a su estado anterior obras y actuaciones ilegales realizadas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, a contar desde la terminación de las obras o actuaciones contrarias a la legalidad.

La sentencia de la que disiento declara la inconstitucionalidad de esta previsión por entender (fundamento jurídico 4) que esta acción de la administración no está sujeta a ningún plazo en la Ley estatal de costas, ley de carácter básico a la que corresponde establecer las limitaciones de uso en los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, así como precisar su contenido y alcance (artículo 149.1.23.ª CE), por lo que la ley autonómica, al reducir el plazo de ejercicio de esa acción a quince años, contraviene la regla estatal básica de imprescriptibilidad. Por conexión (artículo 39.1 LOTC), la sentencia declara también inconstitucionales y nulos el resto de los apartados del artículo 10 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, así como el apartado 1 de su disposición transitoria primera.

Pues bien, no me resultan convincentes los razonamientos en los que la sentencia sustenta su apreciación de que el artículo 10.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 (y por conexión el apartado 1 de su disposición transitoria primera) es inconstitucional.

Conviene tener presente, en primer lugar, que la regla de imprescriptibilidad para el ejercicio de la competencia administrativa de imposición de la obligación de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, contenida en el artículo 92.1 de la Ley de costas (norma que después de establecer los plazos de prescripción de las infracciones graves y leves, añadía que «[n]o obstante, se exigirá la restitución de las cosas y su reposición a su estado anterior, cualquiera que sea el tiempo transcurrido»), desapareció tras la modificación de ese precepto por la Ley 2/2013, de 29 de mayo.

Esta reforma de 2013 modifica también el artículo 95.1 de la Ley de costas, para añadir un inciso en el que se precisa que la obligación del infractor de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior «prescribirá a los quince años desde que la administración acuerde su imposición». Repárese en que lo que aquí se regula (como en el artículo 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022) es el plazo de prescripción de la obligación del infractor de restituir a su estado anterior obras y actuaciones ilegales realizadas en la zona de servidumbre de protección de costa, pero no el plazo de que dispone la administración para imponer al infractor esa obligación de restitución y reposición, plazo que el artículo 10.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 fijó en quince años, a contar desde la terminación de las obras o actuaciones contrarias a la legalidad.

Para que esta previsión del artículo 10.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 pudiera reputarse inconstitucional por ser contraria a una norma básica estatal sería preciso que esta estableciera, bien la imprescriptibilidad para el ejercicio de la competencia administrativa de imposición de la obligación de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, bien un plazo superior al fijado en la ley autonómica. La sentencia de la que discrepo afirma que es así, porque la Ley de costas, tras la reforma de 2013, sigue manteniendo la regla de la imprescriptibilidad, pero tal aserto es infundado.

Como se ha dicho, esa regla de imprescriptibilidad, establecida de manera clara e inequívoca en la redacción original del artículo 92.1 de la Ley de costas («se exigirá la restitución de las cosas y su reposición a su estado anterior, cualquiera que sea el tiempo transcurrido») desaparece tras la reforma de este precepto por la Ley 2/2013, y esa supresión no puede ser pasada por alto. Aunque el legislador no haya explicitado en el preámbulo de la Ley 2/2013 cuál sea la razón de ese concreto cambio normativo, lo cierto es que en el propio preámbulo encontramos una «pista» sobre los motivos de esa modificación, pues al inicio del apartado III, al referirse a que la reforma acometida «pretende dotar a las relaciones jurídicas que se dan en el litoral de una mayor seguridad jurídica», pues «[s]u ausencia ha generado problemas que van más allá de los estrictamente jurídicos, y que han provocado desconfianza y desconcierto», se hace expresa referencia al informe Auken del Parlamento Europeo, de 20 de febrero de 2009, en cuyo apartado 22 se insta a las autoridades españolas «a que revisen urgentemente y, en su caso, modifiquen la Ley de costas a fin de proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquellos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero». Conviene tener presente que el informe Auken es el resultado de los trabajos realizados durante varios años en la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo a partir de las quejas y peticiones formuladas por ciudadanos europeos propietarios de viviendas y parcelas en las costas españolas que consideraban que la Ley de costas de 1988 afectaba de manera desproporcionada a sus legítimos derechos de propiedad, como se recuerda en el informe de 19 de septiembre de 2013 realizado por el grupo de trabajo de dicha comisión sobre los derechos de propiedad y la Ley de costas de 1988 en España, elaborado tras la visita que realizaron miembros de ese grupo de trabajo a España en marzo de 2013 (cuando estaba en fase de tramitación la reforma de la Ley de costas, aprobada por la citada Ley 2/2013, de 29 de mayo).

Teniendo en cuenta que la reforma legal de 2013 pretende dotar de mayor seguridad jurídica a los propietarios de viviendas y parcelas en las costas españolas, según lo requerido por el Parlamento Europeo, no creo que pueda interpretarse, como hace la sentencia, que la previsión de imprescriptibilidad –que ha desaparecido del artículo 92.1 de la Ley de costas– siga existiendo tras la reforma, a partir de otro precepto (el artículo 95.1 de la Ley de costas) que se refiere a una cuestión totalmente diferente. Una cosa es el ejercicio de la competencia por la administración para obligar al infractor a la restitución de las cosas y reposición a su estado original (antes prevista en el artículo 92.1 de la Ley de costas como no sujeta a plazo) y otra distinta la obligación del infractor de proceder a esa restitución y reposición una vez que la administración acuerda imponerle dicha obligación (sujeta a un plazo de quince años desde ese acuerdo, según el artículo 95.1 de la Ley de costas en su actual redacción).

La sentencia acude al argumento de autoridad para apuntalar su extravagante interpretación de los artículos 92.1 y 95.1 de la Ley de costas, en la redacción resultante de la Ley 2/2013, según la cual, pese a que la ley estatal tras esa reforma ya no hace referencia alguna a la imprescriptibilidad para la imposición por la administración de la obligación de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, ha de entenderse que nada ha cambiado, de suerte que no existe plazo alguno para la imposición de tal obligación al infractor de la legalidad. En efecto, se afirma en la sentencia que así lo ha entendido la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que expresamente cita, y con la que se infiere concuerda. Pues bien, con independencia de lo que esa jurisprudencia, sentada en aplicación de la legalidad ordinaria (artículo 117.3 CE), pueda haber dicho sobre la interpretación de los artículos 92.1 y 95.1 de la Ley de costas en su redacción actual, me parece de rigor recordar que tal interpretación no vincula a este tribunal ni puede, por consiguiente, erigirse en canon de control constitucional a la hora de enjuiciar si la norma autonómica impugnada en este recurso incurre o no en contradicción insalvable con una norma básica con la que ha de confrontarse.

Tampoco me parece convincente acudir, como se hace en la sentencia, para intentar reforzar su interpretación de que, pese a la reforma de 2013, la administración puede en cualquier momento obligar a la restitución y reposición de las cosas a su estado anterior, a la regla de imprescriptibilidad de las servidumbres prevista en el artículo 21.1 de la Ley de costas. No creo que sea necesario un gran esfuerzo de comprensión para entender que una cosa es la imprescriptibilidad de las servidumbres a las que pueden estar sujetos los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre (artículo 21.1 de la Ley de costas) y otra distinta el plazo al que pueda estar sujeto el ejercicio de la competencia por la administración para imponer al infractor la obligación de restituir y reponer las cosas a su estado original (que el artículo 10.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 fijó en quince años, después de que la previsión de imprescriptibilidad que el artículo 92.1 de la Ley de costas contenía en su redacción original fuese suprimida por la Ley 2/2013).

Por tanto, de la regla de imprescriptibilidad de las servidumbres (artículo 21.1 de la Ley de costas) no cabe inferir que la Ley de costas, en su actual redacción, sigue estableciendo, con carácter básico, que el ejercicio de la competencia administrativa para imponer al infractor la obligación de restituir y reponer las cosas a su estado original no queda sujeta a plazo alguno. Menos aún cabe sostener, como pretende la sentencia, que el artículo 10.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 contraviene la regla de imprescriptibilidad del artículo 21.1 de la Ley de costas (que se presupone norma básica). No es cierto que si se produjera conforme a lo previsto en la norma autonómica la prescripción de la potestad administrativa de imponer la obligación de restitución y reposición de las cosas los titulares de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre pasarían a poder ejercer su derecho de propiedad sobre esos terrenos como si estuvieran libres del gravamen que constituye la sujeción al régimen de

la servidumbre de protección. La sujeción de los terrenos a la servidumbre seguirá existiendo a pesar de que haya prescrito esa potestad administrativa, como lo demuestra lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, que sujeta esos terrenos a un régimen limitativo similar al que en el ámbito urbanístico se prevé para los terrenos calificados como «fuera de ordenación» y al que establece la disposición transitoria cuarta, apartado 2.c) de la Ley de costas para los situados en zona de servidumbre de protección antes de la entrada en vigor de esta ley y que no cumplieran con sus prohibiciones y limitaciones (régimen transitorio de la ley estatal que, por otra parte, es menos restrictivo que el que establece la norma autonómica). No es cierto, en suma, que el artículo 10 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 suponga una merma del régimen jurídico de protección de la zona de servidumbre del dominio público marítimo-terrestre establecido por la legislación estatal básica.

En definitiva, a mi modo de ver, la interpretación de lo dispuesto en los artículos 92.1 y 95.1 de la Ley de costas más acorde con el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), al que responde la reforma de esa ley acometida por la Ley 2/2013 (según se afirma expresamente en su preámbulo, en los términos que ya hemos visto) y con el orden constitucional de distribución de competencias, así como la más respetuosa con la presunción de constitucionalidad de las leyes (que también rige para las leyes autonómicas, como la impugnada en este recurso), vendría a ser que la administración competente podrá imponer al infractor la obligación de restitución y reposición de las cosas a su estado original siempre que no hayan transcurrido los plazos de prescripción de las infracciones administrativas (o en su caso de los delitos) que se hubiesen cometido (plazos que para las infracciones administrativas fija el artículo 92.1 de la Ley de costas); establecida dentro de esos plazos por la administración esa obligación en la resolución correspondiente, comienza el plazo para su cumplimiento por el infractor, que prescribe a los quince años (artículo 95.1 de la Ley de costas). Y ello sin perjuicio, claro está, de la sujeción del terreno en cuestión, en su caso, a la servidumbre a que pudiera estar sujeto, por ser esta imprescriptible (artículo 21.1 de la Ley de costas), aunque la administración no impusiera a su titular la obligación de restitución y reposición (o no la impusiera dentro de plazo), o si, impuesta esa obligación, se produjera la prescripción de su cumplimiento.

Si así se entiende, como creo que debe hacerse, la regulación estatal (que presuponemos básica) con la que ha de hacerse el contraste de la norma autonómica impugnada (pues lo que planteaba el recurso del presidente del Gobierno es un problema de inconstitucionalidad mediata), se llegaría a la conclusión de que el régimen jurídico establecido en el artículo 10 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 no contraviene el orden constitucional de distribución de competencias en esta materia, pues halla cobertura en la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia para dictar normas adicionales sobre protección del medio ambiente (artículo 27.30 del Estatuto de Autonomía para Galicia). En efecto, lo que ha hecho el legislador autonómico es ampliar el plazo durante el cual la administración podría imponer al infractor la obligación de restitución y reposición respecto del que resulta de la vigente legislación básica de costas, pues ese plazo quedaría establecido en quince años a contar desde la terminación de las obras o actuaciones contrarias a la legalidad (artículo 10.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022), frente a los plazos de prescripción notablemente más breves que establece el artículo 92.1 de la Ley de costas para las infracciones, a las que se encuentra anudada la facultad administrativa de imponer la obligación de restitución y reposición, según hemos razonado. Conforme al régimen jurídico resultante de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, desde la fecha de terminación de las obras o actuaciones contrarias a la legalidad en la zona de servidumbre de protección comenzará para la administración el plazo de caducidad de quince años de que dispone para imponer al infractor la obligación de restitución y reposición de las cosas a su estado original (artículo 10.1), superior al que resulta de la recta interpretación de la norma básica, y desde la fecha de la resolución administrativa que acuerde la imposición de esa obligación comenzará para el infractor el plazo de quince años para cumplirla (artículo 11.1, concordante con lo establecido en el artículo 95.1 de la Ley de costas, y sobre el que luego volveremos).

En conclusión, considero que el artículo 10 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 no contradice la norma estatal básica y encuentra cobertura en la competencia autonómica para dictar normas adicionales sobre protección medioambiental, en un ámbito de competencia legislativa compartida, lo que debió conducir a desestimar la impugnación de ese precepto.

2. Sobre el carácter de lex repetita del artículo 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022.

El artículo 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 establece que el plazo de prescripción, de quince años, de la obligación de restitución y reposición de las cosas a su estado original, previsto en el artículo 95.1 de la Ley de costas, comenzará a contarse desde que la administración dicte la resolución acordando imponer al infractor de la legalidad esa obligación, regla que será aplicable igualmente cuando aquel interponga recurso administrativo contra esa resolución y la administración incumpla su deber de resolverlo en los plazos legalmente previstos.

La sentencia (fundamento jurídico 5) declara inconstitucional y nulo el artículo 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 por entender que reproduce el contenido del artículo 95.1 de la Ley de costas sin cumplir con los requisitos exigidos para ello por la doctrina constitucional sobre la lex repetita, ya que considera que esa reproducción de una norma básica, en un ámbito de competencia legislativa compartida como el medio ambiente, no contribuye a hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de

sus competencias propias. Por conexión (artículo 39.1 LOTC), la sentencia declara también inconstitucional y nulo el apartado 2 de la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022.

Las razones de la sentencia para entender que el artículo 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 constituye un supuesto de *lex repetita* inconstitucional son que la reproducción de la norma básica no tiene la finalidad instrumental o auxiliar de dotar de sentido o inteligibilidad a la norma autonómica de desarrollo, y que esta no efectúa una reproducción fiel de la norma básica. Ninguna de estas razones me resulta convincente.

La reproducción del artículo 95.1 de la Ley de costas en el artículo 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 sirve al legislador autonómico para proporcionar el contexto normativo en el que opera lo único que resulta novedoso en el precepto impugnado: la determinación de que el régimen jurídico estatal se aplica también al caso que expresamente incluye la norma autonómica y no prevé la norma básica, esto es, que el plazo de prescripción de quince años desde que la administración acuerde la imposición de la obligación de restitución y reposición se aplica asimismo cuando el interesado interponga recurso en vía administrativa y la administración no lo resuelva dentro del plazo legalmente establecido, es decir, opta por el silencio. Siendo esto así, habría que concluir, me parece, que la reproducción del artículo 95.1 de la Ley de costas por parte de la ley autonómica sí tiene por finalidad dotar de sentido y hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza el legislador autonómico en el ejercicio de sus competencias, por lo que se acomodaría a la doctrina constitucional sobre la *lex repetita* en el supuesto de que la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma (por todas, SSTC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9; 51/2019, de 11 de abril, FJ 6, y 65/2020, de 18 de junio, FJ 8).

En conclusión, considero que debió apreciarse que el artículo 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 constituye un supuesto de *lex repetita* admisible conforme a la doctrina constitucional, lo que habría conducido a desestimar también la impugnación de ese precepto.

Madrid, a diez de mayo de dos mil veinticuatro. Enrique Arnaldo Alcubilla. Firmado y rubricado.