

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**9213** *Pleno. Sentencia 137/2012, de 19 de junio de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 3644-2009. Interpuesto por el Presidente del Gobierno, en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia, en la redacción dada a la misma por la Ley del Parlamento de Galicia 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, legislación civil, medio ambiente y ordenación del territorio: nulidad del precepto legal autonómico que determina limitaciones o servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre (STC 87/2012).*

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

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3644-2009, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, en relación con la disposición adicional segunda de la Ley del Parlamento de Galicia 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda, que modifica la disposición adicional tercera de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, la Xunta de Galicia y el Parlamento de Galicia. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 20 de abril de 2009, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional segunda de la Ley del Parlamento de Galicia 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda, que modifica la disposición adicional tercera de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia. En la demanda se hizo expresa invocación del art. 161.2 CE a los efectos de que se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto legal impugnado.

2. Para el Abogado del Estado, el precepto que es objeto del recurso de inconstitucionalidad vulnera las competencias del Estado derivadas de los artículos 132 y 149.1 apartados 1, 8 y 23 CE, por resultar contrario a la legislación estatal dictada en ejercicio de tales competencias constitucionales.

Su argumentación parte de la exposición literal del precepto impugnado, que modifica la disposición adicional tercera de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia. El Abogado del Estado recuerda al

respecto que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional planteó en su día cuestión de inconstitucionalidad contra la citada disposición adicional tercera de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia, cuestión a la que se dio el núm. 5053-2006. Tras la reforma introducida por la disposición adicional segunda de la Ley de vivienda de Galicia, la disposición adicional tercera de la Ley de ordenación urbanística y de protección del medio rural queda redactada en los siguientes términos:

«Disposición adicional tercera. *Núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional afectados por la legislación de costas.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para el Abogado del Estado, los motivos de inconstitucionalidad alegados se centran en la vulneración de las competencias estatales que se recogen en el art. 149.1 apartados 1, 8 y 23 CE, tal como las mismas han sido ejercidas a través de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas. El propio Abogado del Estado sienta que los razonamientos recogidos en el escrito de alegaciones presentado en el seno del procedimiento relativo a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5053-2006, por los que se entendió que la disposición adicional tercera de la Ley de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia, en su anterior redacción, era inconstitucional son parcialmente trasladables al número 1 del mismo precepto en la redacción dada por la disposición adicional segunda Ley de vivienda de Galicia. Tras esta afirmación general se recuerda que Galicia justifica su competencia para dictar la Ley de vivienda de Galicia en el art. 27.3 de su Estatuto de Autonomía, que reconoce a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de «ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda», competencia que, no obstante, puede quedar sujeta a límites

como el respeto a las competencias estatales derivadas del art. 132 CE en relación con los apartados 1, 8 y 23 del artículo 149.1 CE, tal y como reconoce la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sintetizada en la STC 149/1998, de 2 de julio. Además, y para finalizar las alegaciones introductorias, el Abogado del Estado recuerda que este recurso plantea que la ley autonómica incurre en una inconstitucionalidad mediata o indirecta, por vulneración del orden de distribución de competencias legítimamente articulado por el Estado a través de una legislación básica, en este caso la Ley de costas, la mayor parte de cuyo articulado fue declarado expresamente constitucional en la STC 149/1991.

A juicio del Abogado del Estado la normativa autonómica impugnada contradice abiertamente la legislación básica estatal contenida en la Ley 22/1988, ya que de la lectura conjunta del art 23 y de la disposición transitoria tercera se deduce que la servidumbre de protección e influencia prevista con carácter general es de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, como medida de protección del medio ambiente y del dominio público marítimo-terrestre, permitiéndose excepcionalmente la aplicación de la servidumbre de 20 metros de forma transitoria, a los terrenos que estuvieran clasificados como urbanos a la entrada en vigor de la Ley de costas, esto es el 29 de julio de 1988. La contradicción radica en que los apartados 1 y 2 de la disposición adicional tercera de la Ley de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia pretenden incidir en el régimen de aplicación en el tiempo de un precepto estatal, el art. 23 de la Ley de costas, expresamente declarado básico por el Tribunal Constitucional en la STC 149/1991, de 4 de julio, para lo cual el legislador gallego carece de toda competencia, puesto que es el legislador competente, por razón de la materia, para aprobar una determinada regulación el único que puede establecer el régimen de derecho transitorio al amparo del cual la nueva normativa va sustituyendo a la anterior, en su aplicación a las situaciones jurídicas nacidas al amparo de ésta. Reconoce el Abogado del Estado que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene competencia para incidir normativamente en la protección del dominio marítimo-terrestre a través de su facultad de desarrollo de la legislación básica estatal, sin embargo no la tendría para regular el régimen transitorio de entrada en vigor de esa legislación básica.

Más allá de lo anterior, el Abogado del Estado entiende que los preceptos objeto de recurso no tienen un contenido totalmente coincidente con el régimen transitorio de la Ley de costas y su reglamento de desarrollo. Siendo cierto que el legislador gallego ha hecho un mayor esfuerzo por respetar el contenido del régimen transitorio estatal, tras la nueva redacción dada a la disposición adicional tercera de la Ley de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia por la disposición adicional segunda de la Ley de vivienda de Galicia al desaparecer la referencia al suelo del núcleo rural que, como categoría creada por la Ley gallega 1/1997, era imposible que existiera a la entrada en vigor de la Ley de costas, lo es también que la nueva redacción de la disposición adicional tercera de la Ley de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia sólo es parcialmente coincidente con el régimen transitorio establecido en la Ley de costas y su reglamento de desarrollo, por lo que, al igual que ocurría con la anterior redacción de la disposición adicional tercera de la Ley de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia, en la vigente redacción, mediante la remisión que el apartado 1 de la disposición hace al punto tercero de la disposición transitoria tercera de la Ley de costas, se produce el efecto de extender la aplicación de la servidumbre de protección de 20 metros a casos no previstos en la legislación básica estatal, más en concreto a «los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional» contemplados en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia, en los que a la entrada en vigor de la Ley de costas concurrían los siguientes presupuestos:

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

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

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

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

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

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

Entiende el Abogado del Estado que el núcleo rural de carácter tradicional no era en sí una clasificación urbanística distinta de las tres categorías básicas (suelo urbano, urbanizable o no urbanizable), sino que la correspondiente norma de planeamiento debe clasificarlo en una de esas tres categorías básicas. En resumen, a juicio del Abogado del Estado, para aplicar la transitoria y excepcional servidumbre de protección reducida prevista en la Ley de costas era preciso que, a la entrada en vigor de la misma, existiera un acto expreso de clasificación del suelo como urbano, bien a través del oportuno planeamiento, bien a través de un acto de reconocimiento de la Administración urbanística competente. Con lo cual vulneraría el régimen transitorio previsto en la Ley de costas, por mucho que reúna los requisitos que especifica el apartado 1 de la disposición adicional tercera de la Ley de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia, la extensión de la servidumbre de 20 metros al suelo que, en el momento de la entrada en vigor de la Ley de costas no estuviera expresamente clasificado como urbano o al que la Administración urbanística competente no hubiera reconocido expresamente ese carácter.

Respecto del apartado 3 de la disposición adicional tercera de la Ley de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia en la redacción dada por la disposición adicional segunda Ley de vivienda de Galicia, que prevé que «en los deslindes del dominio público marítimo-terrestre el límite interior de su zona de servidumbre de protección habrá de ajustarse a la realidad urbanística preexistente reconocida expresamente por la Administración urbanística autonómica», considera el Abogado del Estado que la legislación básica estatal configura el deslinde como competencia exclusiva plena del Estado, de lo que se deduce la contradicción entre la normativa autonómica y la básica estatal contenida en los arts. 11, 12, 13 y 110 c) de la Ley de costas. Respecto de la competencia estatal básica en esta materia, el Abogado del Estado reconoce que en los conflictos resueltos por las SSTC 149/1991 y 198/1991 no se suscitó controversia alguna de carácter competencial sobre los preceptos básicos que atribuían a la Administración del Estado la plena facultad de deslinde del dominio público, a pesar de lo cual entiende el Abogado del Estado que se puede acudir a otras Sentencias del Tribunal Constitucional, como la 227/1988, para concluir que es competencia propia del Estado según los arts. 132, 149.1, apartados 1, 8 y 23 CE, la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural, porque la delimitación de ese dominio público es un *præius* para el concreto ejercicio de las competencias que sobre él se ostenten, de modo que sólo el Estado, como titular de ese dominio público, puede efectuar la operación de deslinde.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Abogado del Estado entiende que la Comunidad Autónoma no puede utilizar su competencia sobre ordenación del territorio para entrar a regular el deslinde del dominio público marítimo-terrestre, por lo que el apartado 3 de la disposición adicional tercera de la Ley de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia sería inconstitucional. La razón es que tal apartado condiciona doblemente la competencia exclusiva estatal de deslinde del dominio público marítimo-terrestre. Por un lado lo condiciona al supeditar el deslinde a la realidad urbanística preexistente, con grave quebranto de los preceptos básicos estatales, que obligan a tener en cuenta para el deslinde exclusivamente la concurrencia de las características de los

bienes que lo integran conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de costas. Por otro lado al condicionar el deslinde del demanio a un acto expreso y con carácter vinculante de reconocimiento de la realidad urbanística preexistente por parte de la Administración urbanística autonómica, previo al propio deslinde, e inserto en el procedimiento estatal que lo determina.

Este doble condicionamiento, y particularmente el segundo, es contrario al ejercicio de la competencia estatal, siendo trasladable a este caso la doctrina sentada en los fundamentos jurídicos 5 a 10 de la STC 46/2007, de 1 de marzo, en los que se aprecia la inconstitucionalidad de un precepto autonómico que imponía un informe autonómico vinculante para el ejercicio de una competencia estatal. A juicio del Abogado del Estado la disposición impugnada remite a un acto de la propia Comunidad Autónoma la definición de qué bienes pueden integrarse en la ribera del mar a través de la resolución de reconocimiento de la «realidad urbanística preexistente». Teniendo en cuenta que la determinación de la ribera del mar es fundamental para aplicar la servidumbre de protección, la disposición autonómica que influye en el deslinde del dominio público terrestre que realice el Estado, afecta la determinación de la zona de servidumbre de protección, lo que limita de forma inconstitucional las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes. Concluye el Abogado del Estado diciendo que de la aplicación del precepto autonómico resulta que cuando el Estado ejerza su competencia exclusiva de deslinde de la ribera del mar «habrá de ajustarse» a lo que haya dispuesto unilateralmente la Comunidad Autónoma de Galicia, que se arroga así la competencia para definir, atendiendo exclusivamente a un criterio urbanístico –«la realidad urbanística preexistente»–, qué bienes pueden integrarse en el dominio público marítimo-terrestres, condicionando la competencia estatal de un modo que devienen inconstitucional.

3. Mediante providencia de 5 de mayo de 2009 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de la Xunta de Galicia y al Parlamento de Galicia al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTIC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso –20 de abril de 2009– para las partes en el proceso y desde el día en que aparece publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros. Finalmente, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

4. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el día 20 de mayo de 2009, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 19 de mayo, había acordado que la Cámara se personase en este procedimiento y dar por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito registrado el 22 de mayo de 2009, en el que comunicaba el acuerdo de la Mesa de la Cámara de 19 de mayo de 2009.

5. El Letrado del Parlamento de Galicia evacuó el día 4 de junio de 2009 el trámite de alegaciones conferido, interesando la desestimación del recurso interpuesto por el Estado contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 18/2008. Asimismo solicitó el levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la norma impugnada.

El escrito de alegaciones presentado por esta parte, se inicia con la afirmación de que la disposición autonómica impugnada se dicta al amparo de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y

vivienda [art. 27.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG)], sin invadir la competencia exclusiva plena del estado de legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Para sostener este argumento principal el Letrado del Parlamento de Galicia reitera las alegaciones formuladas en su día a la cuestión de inconstitucionalidad número 5053-2006.

El Letrado de la asamblea autonómica inicia su alegato evocando distintas Sentencias del Tribunal Constitucional sobre la distribución competencial entre Estado y comunidades autónomas en materia de medio ambiente que ponen de manifiesto tanto lo particularmente complejo de esta distribución debido al carácter intersectorial o transversal de la materia (entre otras STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 3), como el hecho de que el artículo 149.1.23 CE atribuye al Estado en materia de protección del medio ambiente la competencia sobre legislación básica sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas para establecer normas adicionales de protección, lo que supone que, si bien la competencia estatal no impide el desarrollo normativo de las bases estatales por el legislador autonómico, sí que condiciona la capacidad normativa autonómica (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8). Partiendo de estas consideraciones el Letrado del Parlamento gallego afirma que la disposición adicional objeto de este recurso de inconstitucionalidad no invade la competencia exclusiva estatal previamente descrita, porque la misma es una norma incompleta, que remite a la legislación estatal. A su juicio en la medida en que la disposición adicional tercera de la Ley de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia (en la redacción que le da la disposición adicional segunda de la Ley de vivienda de Galicia) reconoce la competencia estatal en la zona de servidumbre del demanio marítimo-terrestre y el carácter básico de la disposición transitoria transitoria de la Ley de costas, así como de las disposiciones transitorias séptima, apartado 3 y novena apartados 1 y 3 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley de costas, la ley autonómica regula el régimen de los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional, remitiéndose a la normativa básica estatal, a la que no contradice.

En defensa de la constitucionalidad del precepto impugnado el Letrado del Parlamento de Galicia entiende aplicable el principio de conservación de la norma y, por ende, el principio de interpretación de todo el ordenamiento conforme a la Constitución, invocando para ello las SSTC 4/1981, 5/1981, 122/1983, 176/1999, 233/1999 y 152/2003. A su juicio existe una interpretación de la norma autonómica impugnada alternativa a la que propone el Abogado del Estado y cuya aplicación permitiría la conservación de la norma autonómica en el seno del ordenamiento, por no resultar contraria al reparto constitucional de competencias. El Letrado recuerda que la disposición transitoria tercera de la Ley de costas establece con carácter básico el régimen general de 100 metros de servidumbre de protección, reduciendo la anchura de la servidumbre a 20 metros en los terrenos clasificados como suelo urbano o asimilados, esto es con situaciones urbanas consolidadas, en el momento de la entrada en vigor de la Ley de costas. A partir de aquí entiende que la regulación estatal no exige con carácter imprescindible, para la aplicación del régimen transitorio, que existiera un acto expreso de clasificación del suelo como urbano al tiempo de entrada en vigor de la Ley de costas. A su juicio, y sobre la base de lo dispuesto en la disposición transitoria novena, apartado 3 del reglamento de costas, se puede afirmar que la condición de suelo urbano a la que alude la legislación de costas no debe derivarse necesariamente de la clasificación expresa de los terrenos por el planeamiento urbanístico, sino que también cabe la concurrencia de otras circunstancias determinantes de tal condición, como la consolidación de la edificación o la existencia de los servicios urbanísticos necesarios para considerar los terrenos como suelo urbano. Dicho de otro modo, la condición de suelo urbano de un terreno es reglada en todo caso, por lo que no es preciso acreditar esa condición con una expresa clasificación en el planeamiento general, sino que la misma puede derivarse de una situación táctica acreditada mediante otras actuaciones administrativas.

Partiendo de los argumentos expuestos, el Letrado del Parlamento de Galicia afirma que no existe contradicción entre la normativa estatal y la normativa autonómica,

existiendo una remisión de la segunda a la primera, de la que se deriva la aplicación del régimen excepcional de servidumbre de protección de costas de 20 metros a los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional que estuviesen clasificados como urbanos o asimilados en el momento de entrar en vigor de la Ley de costas, o en los que concurriesen los requisitos que establece la disposición impugnada –y que contemplan las circunstancias fácticas que acreditan a los terrenos como urbanos– sin necesidad de que estuvieran expresamente clasificados como tales. Esta conclusión se basa en la constatación de que, en Galicia, antes de la entrada en vigor de la Ley de costas, existían asentamientos rurales costeros cuyo terreno tenía la condición de suelo urbano por concurrir determinadas circunstancias (consolidación de la edificación, existencia de servicios de acceso rodado, abastecimiento y evacuación de aguas, suministro de energía eléctrica, etc.) aunque no estuviera reconocido como tal. A juicio del Letrado del Parlamento, las Comunidades Autónomas tienen la potestad de delimitar la referencia genérica que hace la disposición transitoria tercera, apartado 3 de la Ley de costas acotando los terrenos que pueden ser clasificados como suelo urbano, de modo que, conforme a la legislación gallega vigente a la entrada en vigor de la Ley de costas, en los núcleos rurales también puede haber terrenos urbanos, urbanizables o no urbanizables, entendiéndose, por tanto, que la categoría de suelo de núcleo rural es una categoría genérica y la manifestación jurídica de la realidad de los núcleos de población rural en Galicia, funcionando desde el punto de vista de la clasificación del suelo, como síntesis de situaciones particulares que pueden incluir cualquiera de las clasificaciones tradicionales (suelo urbano, urbanizable, y no urbanizable). Como colofón del razonamiento, la disposición transitoria tercera, apartado 3 de la Ley de costas se aplicaría al suelo urbano de los núcleos rurales, esté o no este suelo clasificado así expresamente por el planeamiento.

Junto a todo lo anterior, la representación del Parlamento de Galicia tampoco está de acuerdo con el carácter retroactivo que el recurrente atribuye a la disposición autonómica. Reitera el Letrado que la disposición adicional tercera de la Ley de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia sólo se aplicará a los núcleos rurales tradicionales, que eran preexistentes a la propia Ley de costas del año 1988, al haber sido creados por la Ley autonómica 11/1985 de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia.

Por último el Letrado no comparte la pretendida inconstitucionalidad del apartado tercero de la disposición adicional impugnada, en la medida en que entiende que la determinación de la extensión tierra adentro de la servidumbre, que debe ser fijada por el deslinde del dominio público marítimo terrestre, necesita indubitablemente ajustarse a la situación urbanística preexistente a la entrada en vigor de la Ley de costas, siendo evidente que el deslinde debe atender a lo que determina la administración urbanística competente.

6. El día 5 de junio de 2009 el Letrado de la Xunta de Galicia presentó ante el Tribunal Constitucional sus alegaciones en las que solicitaba la desestimación del recurso interpuesto. En el tercer otrosí de su escrito interesa el levantamiento anticipado de la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado.

Respecto de los apartados uno y dos de la disposición transitoria tercera de la Ley de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia, en la redacción dada por la disposición adicional segunda de la Ley de vivienda de Galicia el Letrado de la Xunta propugna su ajuste constitucional partiendo, para desarrollar su razonamiento, de la posición del Tribunal Constitucional (entre otras en la STC 61/ 1997, de 20 marzo) que ha considerado conforme a la Constitución el art. 3.2 c) del Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1992 al establecer la división del territorio municipal en áreas de suelo urbano, urbanizable o apto para urbanizar y no urbanizable, facultando al Estado para desarrollar estas clasificaciones del suelo en la medida en que a las mismas se asocien efectos jurídicos con incidencia directa sobre títulos competenciales exclusivos del Estado. Ahora bien, esa idea no justificaría, a juicio del Letrado autonómico, que la legislación estatal asocie a la clasificación del suelo

consecuencias jurídicas que incidan directamente sobre competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, tales como el urbanismo y la ordenación del territorio y del litoral. Lo anterior se manifestaría particularmente en la competencia autonómica para establecer tipologías propias de suelos, competencia ejercida por la Comunidad gallega, ex art. 27.3 de su Estatuto, al acuñar desde la Ley 11/1985 (es decir, con anterioridad a la aprobación de la Ley de costas) hasta la Ley 9/2002, pasando por la Ley 1/1997, el tipo de suelo de núcleo rural atendiendo a una peculiaridad propia del asentamiento de población en Galicia. Y ello en cumplimiento de un mandato del art. 2 del Estatuto de autonomía, norma de mayor rango que la Ley estatal de costas. Dicho de otro modo, el Letrado de la Xunta recuerda que las Comunidades Autónomas, únicas competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo en virtud de lo dispuesto en sus respectivos Estatutos de Autonomía, tienen capacidad para regular tipos de suelo distintos de los contemplados en la legislación estatal, basándose en sus peculiares modos de asentamiento poblacional. De esto se colige que la Comunidad Autónoma de Galicia, sobre la base de la competencia recogida en el art. 27.3 EAG, podría establecer una tipología de suelo diferente, que, en este caso, se concreta en la regulación urbanística del núcleo rural, que responde a una realidad física de gran importancia para el territorio gallego, tal y como lo demuestra su reconocimiento y protección en diversas normas autonómicas y particularmente en el art. 2.2 EAG.

A partir de las anteriores apreciaciones el Letrado de la Junta afirma que, en la medida en que la normativa estatal no recoge el tipo de suelo del núcleo rural, era imposible que la Ley de costas, al utilizar los conceptos urbanísticos estatales, pudiera haberlo mencionado para incluirlo en la disposición transitoria tercera, apartado 3, de lo que no cabe derivar que esté excluido necesariamente de las previsiones en esta disposición contenidas, máxime si la finalidad que persigue la norma estatal no se ve afectada y al tiempo la aplicación de la disposición transitoria estatal permite respetar las especialidades de la citada forma de asentamiento gallega.

El Letrado insiste en que las disposiciones transitorias de la legislación estatal de costas establecen un régimen distinto para cada tipo de suelo, según la clasificación o las circunstancias concurrentes en el momento de su entrada en vigor, y en la medida en que ello sea necesario para proteger, desde una perspectiva ambiental, el dominio marítimo-terrestre. Ahora bien, insiste también en que las previsiones estatales no pueden limitar la facultad de las Comunidades Autónomas para recoger especialidades urbanísticas derivadas de su forma de asentamiento poblacional, siempre que guarden cierta equivalencia con las clasificaciones básicas que la legislación estatal sobre el suelo establece. Para determinar tal equivalencia, y a los efectos de la aplicación de las disposiciones transitorias de la Ley de costas, habrá que estar a lo que sea pertinente desde la perspectiva de la equivalencia de protección del dominio público marítimo-terrestre. A este respecto el Letrado manifiesta que la normativa estatal, que establece una zona de servidumbre de 100 metros para el suelo no urbanizable –esto es para que los terrenos que no se hubieran incorporado al momento de la entrada en vigor de la Ley de costas al proceso urbanizador–, pretende frenar un proceso de crecimiento lineal de las ciudades costeras para preservar los valores ambientales inherentes al dominio público marítimo-terrestre. Ahora bien, simultáneamente el Estado establece un régimen excepcional de 20 metros de servidumbre para el suelo urbano consolidado o el suelo urbanizable programado en el momento de entrada en vigor de la Ley de costas.

A juicio del Letrado de la Xunta, la zona exclusivamente urbana –bien por estar declarados así formalmente, bien por reunir las características objetivas que la legislación estatal establece para considerar un suelo como urbano– de los núcleos rurales de carácter tradicional, se asimila al suelo urbano o al suelo urbanizable programado, esto es al suelo transformado urbanísticamente, puesto que el reconocimiento de los núcleos rurales tradicionales se produjo antes de la entrada en vigor de la Ley de costas, existiendo ya el núcleo rural cuando entró en vigor ésta, de modo que la agresión potencial de las zonas costeras, de haberse producido, ya habría tenido lugar, lo que justifica la aplicación del régimen excepcional. Dicho de otro modo, el Letrado entiende que la aplicación del régimen

transitorio de la Ley de costas a los terrenos que se contemplan en la disposición autonómica impugnada no supondría la incorporación de nuevos terrenos al fenómeno urbanizador, siendo inocua desde la perspectiva de la protección ambiental de la costa y encajando sin dificultar en lo que constituye una genuina operación de ordenación del territorio para la cual es competente, exclusivamente, la Comunidad Autónoma. La inocuidad de la aplicación de la normativa autonómica se justifica, para la Xunta de Galicia, desde dos puntos de vista. Por un lado desde el punto de vista del origen del asentamiento, y por otro lado desde la perspectiva de las condiciones del asentamiento. Respecto de lo primero, según la normativa básica estatal de costas es necesario que el asiento poblacional haya nacido antes de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, parámetro que está garantizado en la disposición gallega cuando se habla del límite temporal de la entrada en vigor de la Ley de costas, insistiendo el Letrado de la Xunta en que la protección otorgada por la ley autonómica es más intensa que la que otorga la normativa estatal, puesto que la reducción de la servidumbre sólo se produce en relación con los núcleos rurales de carácter tradicional que se definen en la Ley autonómica 11/1985. Respecto de la segunda perspectiva, la normativa estatal de costas recurre al concepto de suelo urbano para determinar la reducción de la servidumbre, y una interpretación de esa opción legislativa, acorde con la distribución de competencias que establece el bloque de la constitucionalidad, sólo permitiría entender el concepto de suelo urbano en referencia al suelo ya transformado urbanísticamente en el momento de la entrada en vigor de la Ley de costas, independientemente de la calificación del mismo. En síntesis, a juicio del Letrado autonómico, no puede contravenir la normativa estatal lo que no ataca condiciones básicas de igualdad, ni menoscaba el límite de protección elemental que establece la Ley de costas, que pretende la reducción de la servidumbre sobre suelos ya transformados urbanísticamente.

En relación con la alegación de que la normativa autonómica pretende interferir el régimen transitorio de la Ley de costas, el Letrado de la Xunta alega que tal afirmación busca desenfocar en debate, puesto que no se está aquí ante un intento de modificar el régimen transitorio, al no interferir la disposición adicional segunda de la Ley de vivienda de Galicia en nada en las condiciones en que el suelo urbano puede o no ser objeto de una reducción de 20 metros en la servidumbre de protección.

Por último, y en lo que hace a la impugnación del apartado tercero de la disposición adicional tercera de la Ley de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia, se afirma que la intervención autonómica a la que se refiere el precepto impugnado no supone que la administración autonómica actúe en la fijación del dominio público marítimo terrestre, sino en la fijación de la extensión cara adentro de la servidumbre, dado que tal determinación necesita de un análisis urbanístico respecto del que es competente la administración autonómica. Por otro lado, a juicio del Letrado, el precepto gallego impugnado no obliga a la realización del deslinde conforme a lo dispuesto por la administración gallega, sino que dado que, por un lado, la intervención autonómica existe el procedimiento de deslinde por imposición de la propia normativa estatal, y que también esa normativa obliga hacer un análisis urbanístico para determinar un aspecto del deslinde, que la administración estatal tenga en cuenta este análisis de la administración competente en urbanismo, no puede ser inconstitucional.

7. Mediante providencia de 9 de junio de 2009 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó incorporar a los autos los escritos de alegaciones formulados por los Letrados del Parlamento de Galicia de la Xunta de Galicia, y en cuanto a la solicitud formulada sobre el levantamiento de la suspensión del precepto objeto del recurso se decidió oír al Abogado del Estado y a las indicadas representaciones procesales para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que consideran inconveniente al respecto, o se ratificaran en las alegaciones formuladas sobre dicho extremo.

8. El Abogado del Estado mediante escrito registrado el 23 junio 2009, evacuó el trámite conferido, interesando el mantenimiento de la suspensión. Por escrito registrado el día 24 de junio de 2009 el Letrado de la Xunta de Galicia se ratificó en las alegaciones

formuladas en el escrito de demanda y lo mismo hizo la representación procesal del Parlamento de Galicia el día 26 de junio de 2009. El Pleno del Tribunal Constitucional, por ATC 225/2009, de 27 de julio, acordó mantener la suspensión de la disposición adicional segunda de la Ley de Galicia 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda.

9. Mediante providencia de 19 de junio de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado, en nombre y representación del Presidente del Gobierno contra la disposición adicional segunda de la Ley de Galicia 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda, precepto que modifica la disposición adicional tercera de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia, dándole la siguiente redacción:

«Disposición adicional tercera. *Núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional afectados por la legislación de costas.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El recurso se plantea exclusivamente por motivos competenciales ya que, como se ha expuesto en los antecedentes, el Abogado del Estado reprocha a la disposición impugnada la vulneración de las competencias estatales ex art. 149.1.1, 8 y 23 CE, tal como las mismas han sido ejercidas a través de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas. Así, respecto a los

dos primeros apartados de la disposición cuestionada argumenta que los mismos resultarían ser inconstitucionales por determinar las condiciones de vigencia y aplicación de una norma estatal, la disposición transitoria tercera de la Ley de costas, que establece el régimen transitorio para la aplicación de la servidumbre de protección establecida en su art. 23. De ambos preceptos estatales se deduce que la aplicación de una servidumbre de protección de 20 metros, frente a la regla general de 100, se limita a aquellos terrenos que estuvieran clasificados como urbanos a la fecha de entrada en vigor de la Ley, esto es, el 29 de julio de 1988, decisiones consideradas básicas por la doctrina del Tribunal Constitucional [STC 149/1991, de 4 de julio, FFJJ 3 d) y 8 d) y STC 198/1991, de 17 de octubre, FJ 8 a)]. Por otra parte, en cuanto al apartado tercero, alega el Abogado del Estado que el mismo afecta a las competencias estatales respecto al deslinde del dominio público marítimo-terrestre tal como las mismas vienen reconocidas en las SSTC 149/1991 y 46/2007, de 1 de marzo, al imponerle que el deslinde deberá ajustarse a la realidad urbanística preexistente reconocida expresamente por la administración autonómica.

Las anteriores vulneraciones son negadas por las representaciones procesales del Parlamento y de la Xunta de Galicia. Para la primera de ellas el precepto se ampara en la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda y es una norma incompleta que se limita a remitirse a lo previsto en las normas estatales, sin ampliar los supuestos previstos en las mismas. Por su parte, el Letrado de la Xunta de Galicia ha defendido que el precepto impugnado en nada afecta al régimen transitorio de la Ley de costas en la medida en que la misma supone la reducción de la servidumbre sobre suelos ya transformados urbanísticamente.

2. Para la resolución del presente recurso debemos necesariamente partir de la STC 87/2012, de 8 de abril, en la que este Tribunal ha establecido una doctrina que resulta de directa aplicación al supuesto que ahora se controvierte.

En dicha Sentencia hemos examinado si la disposición adicional tercera de la Ley gallega 9/2002, en la redacción anterior a la ahora impugnada, resultaba vulneradora de la competencia estatal establecida en el art. 149.1.23 CE, en los términos en que ha sido interpretada por la STC 149/1991, de 4 de julio, por pretender extender a los supuestos en ella recogidos el régimen previsto en la legislación estatal de costas para la reducción excepcional de la servidumbre de protección en los suelos urbanos. La diferencia esencial entre la versión anterior y la que ahora se impugna de la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 9/2002, radica en que, la redacción que otorga al precepto la disposición adicional segunda de la Ley gallega de vivienda, añade a la preexistente, declarada inconstitucional por la STC 87/2012, los apartados a) y b) del párrafo 1, así como los párrafos 2 y 3, en los términos literales expuestos en el fundamento jurídico 1, que detalla aquella redacción originaria.

Así, remitiéndonos a la doctrina de las SSTC 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, de 17 de octubre, afirmamos, en su fundamento jurídico 4, que el Estado había ejercido su competencia derivada de la regla 23 del art. 149.1 CE, que le permite dictar legislación básica en materia de medio ambiente, en conexión con la competencia estatal que se deriva del art. 149.1.1 CE con la finalidad de «establecer servidumbres y limitaciones en los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre –y, entre ellas, la servidumbre de protección– a los efectos de garantizar la protección y defensa de sus condiciones medioambientales, y ello sin perjuicio alguno de las competencias autonómicas para la ordenación del territorio y el urbanismo, que no se ven desconocidas por aquella regulación. Lo que sirve tanto para el régimen establecido con vocación de futuro en la legislación de costas como para el régimen transitorio. En estos términos, sólo al Estado compete, en efecto, el establecimiento de tales servidumbres y limitaciones y, por ende, la precisión de su alcance y contenido».

Sentado en la forma expuesta que, a la luz de la doctrina constitucional fijada en las SSTC 149/1991 y 198/1991, sólo al Estado corresponde establecer limitaciones y servidumbres sobre los terrenos colindantes al demanio marítimo-terrestre y, entre ellas, la servidumbre de protección, concluimos, en el fundamento jurídico 5, que la norma autonómica enjuiciada pretendía «establecer supuestos de aplicación de las referidas

disposiciones transitorias de la ley de costas y del Reglamento general para el desarrollo y ejecución de dicha Ley de costas, a cuyo contenido nos hemos referido ya, lo que supone por sí mismo una vulneración de la competencia estatal con independencia del concreto alcance –ampliatorio o no de las reglas estatales– de tal operación». Así señalamos que «[e]jerce, al efecto, el Estado su competencia para establecer una legislación básica en materia de medio ambiente, ex art. 149.1.23 CE, en conexión con su competencia ex art. 149.1.1 CE para fijar en condiciones de igualdad el ejercicio del derecho de propiedad en todo el territorio, de modo que las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la *lex repetita* sistematizada por la STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, y cuyo origen último está en la STC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8, según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que –lo que no es el caso– la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8)». Consecuencia de lo anterior es también que no resultase procedente «razonar si los supuestos específicos contemplados por la disposición cuestionada son o no subsumibles en los supuestos contemplados por la legislación estatal para determinar la reducción de la anchura de la servidumbre de protección, ya que la Comunidad Autónoma carece, simple y llanamente, de competencia para adoptar disposición alguna para determinar, ni siquiera por remisión mimética a la legislación estatal, limitaciones o servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre dirigidas a su protección y conservación, lo que determina la inconstitucionalidad de la disposición sometida a cuestionamiento. No puede oponerse a esta conclusión, como pretenden la Xunta de Galicia y el Parlamento gallego, que el legislador gallego ha ejercido, al aprobar tal disposición, sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ya que, tal y como dejó sentado la reiteradamente citada STC 149/1991, estas competencias no pueden incidir en la fijación por el Estado de la servidumbre de protección de costas en ejercicio de competencias que sólo a él corresponden».

3. La aplicación de la doctrina expuesta ha de llevarnos a estimar la presente impugnación.

En efecto, al igual que en el supuesto enjuiciado en la citada STC 87/2012, el objeto de la norma, en sus dos primeros apartados, es aplicar a los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional contemplados en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia, que cumplan los requisitos previstos en la disposición impugnada el régimen previsto en el apartado 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, así como lo establecido en el apartado 3 de la disposición transitoria séptima y en los apartados 1 y 3 de la disposición transitoria novena del reglamento general para el desarrollo y ejecución de dicha Ley de costas. Con ello se vulneran las competencias estatales relativas al establecimiento de la servidumbre de protección y que, en lo que aquí importa, implican la determinación en exclusiva de los supuestos en los que, como excepción a la regla general de 100 metros, establecida por el art. 23.1 de la Ley de costas, la anchura de la servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre será de 20 metros con el régimen específico que deriva del apartado tercero de la disposición transitoria tercera de la Ley de costas y su normativa de desarrollo. Por esta misma razón tampoco, como ya hemos dejado expuesto, resulta procedente analizar, dada la falta de competencia autonómica en la materia, la coincidencia o no de regulaciones que es alegada tanto por el Parlamento y como por la Xunta de Galicia.

En este mismo vicio competencial incurre el tercer apartado de la disposición impugnada pues persigue incorporar un criterio de deslinde específicamente dirigido a determinar si la extensión de la servidumbre de protección ha de ser de 100 o 20 metros, incidiendo así en una materia en la que ya hemos apreciado que la Comunidad Autónoma carece de competencia. A lo anterior cabe añadir, específicamente en relación con el deslinde del

dominio público marítimo terrestre, que ya tenemos declarado (STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 12) que «el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede a su vez reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes, con el alcance determinado en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 2 A)». A este respecto, de los arts. 11 y 12 de la Ley de costas, y 18 y ss. de su Reglamento se desprende que el procedimiento de deslinde para la determinación del dominio público marítimo terrestre será aprobado por la Administración del Estado, mediante un procedimiento en el que se garantiza la previa audiencia de la Comunidad Autónoma, y que habrá de atenerse únicamente a las características de los bienes que lo integran.

En conclusión, por todo lo expuesto la disposición adicional segunda de la Ley de Galicia 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda, que modifica la disposición adicional tercera de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia, incurre en infracción del orden constitucional de distribución de competencias, siendo, por tanto, inconstitucional y nula.

#### 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 y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nula la disposición adicional segunda de la Ley de Galicia 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda.

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

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