

**Roj: SJCA 480/2025 - ECLI:ES:JCA:2025:480****Id Cendoj: 36038450012025100031****Órgano: Juzgado de lo Contencioso Administrativo****Sede: Pontevedra****Sección: 1****Fecha: 23/10/2025****Nº de Recurso: 388/2024****Nº de Resolución: 239/2025****Procedimiento: Procedimiento ordinario****Ponente: FRANCISCO DE COMINGES CACERES****Tipo de Resolución: Sentencia****XDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1 PONTEVEDRA****SENTENCIA: 00239/2025**

-

Modelo: N11600 SENTENCIA ART 67 Y SS LRJCA RUA HORTAS Nº 2 - 3º PONTEVEDRA

Teléfono: 986805667-8 **Fax:** DIR3 J00000064**Correo electrónico:** contencioso1.pontevedra@xustiza.gal**N.I.G:** 36038 45 3 2024 0001124**Procedimiento:** PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000388 /2024 /**Sobre:** ADMON. AUTONOMICADe D/D^a : Melchor , Modesto**Abogado:** NIEVES PILAR OTERO LAMAS, NIEVES PILAR OTERO LAMAS**Contra D./D^a** AXENCIA DE PROTECCION DE LA LEGALIDAD URBANISTICA**Abogado:** LETRADO DE LA COMUNIDAD**Materia:** Disciplina urbanística. APLU. Instalaciones residenciales en zona de servidumbre de protección de costas.**Cuantía:** Indeterminada.**SENTENCIA****Número:** 239/2025

Pontevedra, 23 de octubre de 2025

Visto por D. Francisco de Cominges Cáceres, magistrado del Juzgado Contencioso- Administrativo Núm. 1 de Pontevedra, el **PROCEDIMIENTO ORDINARIO 388/2024**, promovido por D. Modesto y D. Melchor , representados y defendidos por la Letrada D^a Nieves Pilar Otero Lamas; contra la **AXENCIA DE PROTECCIÓN DA LEGALIDADE URBANÍSTICA (XUNTA DE GALICIA)**, representada y asistida por la Letrada de su Asesoría Jurídica D^a Diana María Jurjo García.

ANTECEDENTES

1º.- D. Modesto y D. Melchor interpusieron recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 16 de octubre de 2024 del director de la Axencia de Protección da Legalidade Urbanística (Xunta de Galicia) - APLU-, desestimatoria del recurso de reposición formulado frente a la resolución de 29 de noviembre de 2022 que les ordenó, junto con D^a Elisabeth y D^a Encarna , la retirada y demolición de dos viviendas prefabricadas, solera,



vallado perimetral y portal, ejecutados en Praia de Area Brava, Vilanova-Hío, término municipal de Cangas do Morrazo, dentro de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre (expte. NUM000).

En el "suplico" final de su Demanda solicitaron:

<<... se dicte Sentencia por la que se declare el archivo de las actuaciones dimanantes del expediente NUM000 por no ser conformes a derecho, declarándose la nulidad de pleno derecho del mismo o la anulabilidad de sus resoluciones por los motivos expuestos en el recurso por la vulneración de derechos denunciada, la existencia de autorización para el cierre y la prescripción del derecho de restauración y se condene a la administración a pasar por la misma, todo ello con expresa imposición de costas >>.

2º.- La APLU presentó su escrito de Contestación, en el que interesó la íntegra desestimación del recurso, con imposición de costas a los actores.

Se recibió el proceso a prueba, practicándose documental. Se realizó trámite de conclusiones escritas, con el resultado que obra en autos.

3º.- La cuantía del litigio se estableció en indeterminada (Decreto de 15/05/2025).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I.- Objeto del proceso.

Constituye el objeto de este proceso la resolución de 16 de octubre de 2024 del director de la Axencia de Protección da Legalidade Urbanística (Xunta de Galicia) - APLU-, desestimatoria del recurso de reposición formulado por D. Modesto y D. Melchor frente a la resolución de 29 de noviembre de 2022 que les ordenó, junto con Dª Elisabeth y Dª Encarna , la retirada y demolición de dos viviendas prefabricadas, solera, vallado perimetral y portal, erigidas en las parcelas catastrales NUM001 y NUM002 , en Praia de Area Brava, Vilanova-Hío, término municipal de Cangas do Morrazo, dentro de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre (expte. NUM000).

En la resolución de 29 de noviembre de 2022 se especifica que las viviendas prefabricadas y demás construcciones se realizaron, en fecha posterior al año 1989. En 2011 se hallaban ya totalmente terminadas. Se añade que: *<< As edificacións están situadas nas immediacións da praia natural de Area Brava, a una distancia entre os 27 m e os 52 m medidos terra adentro desde o límite interior da ribeira do mar, íntegramente dentro da zona de servidume de protección do dominio público marítimo-terrestre, segundo o deslinde aprobado por Orde ministerial do 16 de outubro de 2008. O peche perimetral está íntegramente dentro da zona de servidume e afecta tamén á servidume de tránsito. As actuación non contan con autorización do organismo autonómico competente en materia de costas (...). As edificacións prefabricadas de uso residencial estaban terminadas, como mínimo desde o 31.12.1995, segundo consta nas certificacións descritivas e gráficas dos inmóbiles, e resulta confirmado cos resumes de facturación por consumo de enerxíaeléctrica e as liquidacións da taxa de recollida de lixo das vivendas correspondentes nos anos 1995 e posteriores>>.*

Dicha resolución concluyó también que a efectos sancionadores (imposición de multa) la infracción cometida (tipificada en el artículo 90.2.g/ Ley 22/1988, de Costas) había prescrito, por el transcurso de un plazo superior a dos años desde la total terminación de las obras. Pero que se mantenía vigente la obligación de demoler lo construido, porque: *<< a obriga de restitución e reposición da legalidade non está suxeita a prazo de prescripción>>*.

En la fotografía obrante a los fols. 37 a 39 del expte. admvo. I (informativo) se puede constatar la situación de estas construcciones, en primera línea de playa, en zona ambiental y paisajística muy sensible, contrastándose con la situación anterior (foto del Fº 36).

II.- Argumentos de las partes.

Aducen los actores en su Demanda, en síntesis, los siguientes argumentos impugnatorios:

- La resolución recurrida incurrió en falta de motivación (incongruencia omisiva) generadora de indefensión, al no pronunciarse sobre lo alegado en vía administrativa acerca de la aplicabilidad al caso de la sentencia del TJUE de 22 de marzo de 2022 en relación con la vulneración del principio de "non bis in idem".

- Incumplimiento del principio de "non bis in idem", toda vez que el Concello de Cangas ya tramitó antes un procedimiento de disciplina urbanística frente a las mismas construcciones, concluyéndolo mediante resoluciones de principios de los años 90 del s. XX, en las que impuso sanciones de multa y ordenó la demolición.



- Prescripción de la potestad de restauración de la legalidad por transcurso de un plazo superior a 15 años entre la fecha de total terminación de las obras y la de notificación de la incoación del procedimiento administrativo. Vulneración del art. 1 del protocolo adicional del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1952; y art. 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como del Informe Auken aprobado por el Parlamento Europeo el 26/03/2009; y de los derechos reconocidos en los arts. 18, 33 y 47 CE.

- El cierre de la parcela, con su vallado y portal, además de ser legalizable, fue autorizado por licencia del Concello de Cangas de 4 de febrero de 1992

La Xunta de Galicia alega en su escrito de **Contestación**, en resumen, que las resoluciones impugnadas se hallan suficientemente motivadas, no habiendo generado indefensión a los actores. Considera que no se infringió el principio de non bis in idem, y que tampoco fenece la potestad administrativa para ordenar la reposición de los terrenos a su estado originario. Por último incide en que aunque el muro de cierre disponga de licencia municipal, precisa asimismo de la preceptiva autorización autonómica para poder subsistir.

La parte demandante formula, extemporáneamente, en su escrito de **Conclusiones** nuevos motivos impugnatorios que no fueron planteados en la demanda (como por ejemplo, la caducidad del expediente). Conforme a lo dispuesto en el artículo 65.1 LJCA, y siguiendo el criterio establecido por el Tribunal Supremo (S^a 3^a) en reiteradas sentencias (ad. ex. S TS de 27 de septiembre de 2018 -rec. 2841/2017-), no se analizarán dichos nuevos argumentos.

III.- Motivación de las resoluciones impugnadas.

Del análisis de las resoluciones impugnadas se concluye que, desde una perspectiva formal, cumplen el requisito de "motivación" establecido en los artículos 88 y 35.1.a) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC). Contienen una relación detallada de antecedentes y fundamentos de derecho en los que se explican suficientemente las razones que llevaron a la decisión adoptada. También dan respuesta expresa a las alegaciones formuladas por los interesados en los trámites de audiencia. Podrán discrepar de la respuesta, pero no tacharla de inmotivada. Finalmente, como ahora reproducen parte de sus argumentos en la demanda en este pleito, se analizarán motivadamente a continuación en la sentencia, por lo que no padecerán indefensión alguna por esta causa formal.

IV.- Principio de non bis in idem.

Los actores invocan la vulneración de este principio, considerando que por resoluciones de 10 de marzo y 10 de diciembre de 1993 del entonces Alcalde del Concello de Cangas se le impusieron a D. Torcuato sendas multas de

140.1 ptas y 150.000 ptas, por la realización en el lugar de referencia, respectivamente, de una "casa prefabricada de 40 m², dentro de delimitación de solo non urbanizable de protección de espacios naturais (...) ilegalizable" (fols. 59-60 y 66 del expte. 194/92, remitido por el Concello de Cangas en fase de prueba -actuación 66 del visor-); y por la "instalación de una rulot de 20 m² asentada sobre estructura metálica a 0,80 m do chan (...) ilegalizable en solo non urbanizable de protección de espacios naturais" (fols. 137-138, expte. NUM003 -act. 66 del visor-). Por la resolución de 29 de abril de 1993 el Alcalde ordenó la demolición de la primera construcción, describiéndola como "casa prefabricada de 28 m²" (fols. 70-71 del referido expte.). No consta que el Concello de Cangas haya llegado a ordenar la demolición/retirada de la segunda vivienda (entonces "rulot").

Pues bien, debe rechazarse este argumento de la demanda, por las siguientes razones:

En primer lugar, porque el principio de non bis in idem, reconocido en el artículo 31.1 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -LRJSP- (<<No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento>>) se circumscribe al ejercicio de la potestad sancionadora. El acto aquí impugnado (orden de demolición) carece de naturaleza jurídica sancionatoria, habiéndose dictado en ejercicio de la potestad de autotutela administrativa, la cual se rige por principios distintos, como viene reconociendo una consolidada y reiterada jurisprudencia. La APLU, en los actos aquí impugnados, no le impuso ninguna sanción (multa) a los actores. No ha habido duplicidad de sanciones por los mismos hechos. Lo que ha hecho la Xunta de Galicia es limitarse a exigir la reposición física de los terrenos, que es una medida distinta y complementaria a la sanción, compatible con ésta.

En segundo lugar, porque no concurre identidad de sujeto y causa entre las dos órdenes de demolición comparadas (la del Concello de Cangas de 1993 y la de la APLU de 2022). La primera se dirigió frente a D. Torcuato, la segunda contra los aquí recurrentes y sus cónyuges. La primera se emitió por vulneración de la legislación urbanística aplicable (obras sin licencia ilegalizables en suelo clasificado en el planeamiento



general como no urbanizable de especial protección). La segunda por incumplir la legislación sectorial de costas (obras sin autorización autonómica en zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo- terrestre). Tampoco se ha acreditado que el objeto de ambas órdenes de demolición sea exactamente el mismo, discrepando en parte las superficies y la descripción de las construcciones.

En tercer lugar, puede también concluirse que no se han simultaneado dos procedimientos administrativos incompatibles entre sí (el del Ayuntamiento, de Disciplina urbanística; y el de la APLU, de protección de costas). Ante todo porque del análisis del mencionado expte. 194/92 remitido por el Concello de Cangas en fase de prueba se constata (act. 66 del visor, fols. 76-77 del doc.) que **por resolución del Alcalde de 12 de noviembre de 1996, se revocó la anterior orden de demolición de 29 de abril de 1993**. El Concello decidió entonces dejar sin efecto ese procedimiento de restauración de la legalidad e iniciar uno nuevo, remitiéndoselo en junio de 1997 a la Xunta de Galicia para su tramitación y resolución, al recaer en la Administración autonómica la competencia para fiscalizar las obras ilícitas en zona de servidumbre de protección de costas. De manera que no concurre duplicidad de órdenes de demolición.

A lo que cabe añadir, con independencia y sin perjuicio de lo antedicho, que se alcanzaría también la misma conclusión si el Concello de Cangas no hubiese revocado la referida orden de demolición de 29 de abril de 1993 (referida a solo una de las viviendas). Porque cuando la APLU incoó el 1 de diciembre de 2021 este último procedimiento de protección de la legalidad, la orden de demolición del Concello de Cangas ya habría previamente prescrito, por el transcurso del plazo de 15 años establecido en el artículo 95.1 Ley 22/1988, de Costas, modificado por Ley 2/2013, de 29 de mayo. Habría prescrito la orden de demolición, pero no perecido la potestad de la Administración ahora competente (la APLU - Xunta de Galicia) para poder incoar un nuevo procedimiento, por las razones que se expondrán en el siguiente fundamento.

Ha de señalarse por último que la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de fecha 22 de marzo de 2022 (asunto C-151/20), invocada en la demanda,

en su parte dispositiva efectuó sendas declaraciones que no son de aplicación al concreto supuesto aquí examinado:

<<(...) el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

1) *El artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que la autoridad de competencia de un Estado miembro inicie un procedimiento contra una empresa, y, en su caso, le imponga una multa por infringir el artículo 101 TFUE y las disposiciones correspondientes del Derecho nacional en materia de competencia, debido a un comportamiento que ha tenido un objeto o un efecto contrario a la competencia en el territorio de ese Estado miembro, cuando ese comportamiento ya haya sido mencionado por la autoridad de competencia de otro Estado miembro en una resolución firme adoptada por ella en relación con dicha empresa tras un procedimiento por infracción del artículo 101 TFUE y de las disposiciones correspondientes del Derecho en materia de competencia de ese otro Estado miembro, siempre que dicha resolución no se base en la declaración de la existencia de un objeto o de un efecto contrario a la competencia en el territorio del primer Estado miembro.*

2) *El artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales debe interpretarse en el sentido de que puede quedar sujeto al principio non bis in idem un procedimiento de aplicación del Derecho de la competencia en el que, debido a la participación de la parte interesada en el programa nacional de clemencia, solo cabe declarar que se ha infringido ese Derecho>> .*

La sentencia del TJUE se refiere al derecho penal y al administrativo sancionador, mientras que el objeto de este pleito no lo constituye una sanción, sino una orden de reposición física de la legalidad. No ha habido duplicidad de sanciones. Solo se impusieron dos sanciones de multa por el Ayuntamiento de Cangas (una por cada vivienda). La APLU no multó a los actores, limitándose a adoptar las medidas complementarias, de reposición física de los terrenos, exigida por la legislación sectorial de costas como complemento de la multa, lo que el Concello de Cangas no llegó realmente a hacer (pues revocó, en 1996, la única orden de demolición que había llegado a dictar, retrotrayendo el expediente y remitiéndoselo a la Administración competente -la Xunta de Galicia- que retomó su tramitación dictando finalmente los actos aquí impugnados).

V.- La Administración autonómica dispone de un plazo ilimitado para poder incoar un nuevo procedimiento de restauración de la legalidad frente a obras ilícitas ejecutadas dentro de la zona de servidumbre de protección de costas (ZSPC). Incluso aunque hubiese ya prescrito una orden de demolición anteriormente impuesta.

Es incontrovertido que las instalaciones y obras se ejecutaron tras la entrada en vigor de la Ley 22/1988 de Costas (LC), por lo que les resulta de aplicación la servidumbre de protección de los 100 m desde la ribera del mar, por aplicación directa del art. 23 de dicha Ley.



Los actores invocan la "prescripción" (sic: caducidad) de la potestad administrativa para exigir la restauración física de los terrenos, por el gran lapso de tiempo transcurrido entre la fecha de instalación de las viviendas prefabricadas y obras anexas (en la primera mitad de los años 90 del pasado siglo XX) y la de notificación de la incoación del procedimiento de la APLU. Más aún considerando que la anterior

orden de demolición dictada frente a ellas prescribió años atrás. Este argumento no puede ser aceptado.

En el artículo 92 de la Ley estatal 22/1988, de Costas -LC- (versión originaria, vigente entre los años 1988 y 2013) se regularon las consecuencias de la demora de la reacción de la Administración frente a las obras realizadas en zona de dominio público marítimo-terrestre (DPMT), o en servidumbre de protección de costas (ZSPC). Desde la perspectiva del procedimiento sancionador (que concluiría con una multa), se establecieron en él determinados plazos de prescripción de las infracciones (cuatro años para las graves y un año para las leves). Y, respecto de la reposición de la legalidad (demolición de las obras ilícitas), se dispuso en el mismo precepto que habría de ordenarse "cualquiera que sea el tiempo transcurrido".

La Ley estatal 2/2013, de 29 de mayo modificó, entre otros, el referido artículo 92 LC, circunscribiéndolo al procedimiento sancionador (multa). Redujo a la mitad los plazos de prescripción de las infracciones (quedando en dos años para las graves y seis meses para las leves). E introdujo, ex novo, un plazo de prescripción para la ejecución forzosa de las multas (dos años para las graves y un año para las leves). Al mismo tiempo suprimió la referencia expresa de la versión primitiva del precepto sobre la exigencia de reposición de las cosas a su estado anterior "cualquiera que sea el tiempo transcurrido".

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

<< Sin perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga, el infractor estará obligado a la restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, con la indemnización de daños irreparables y perjuicios causados, en el plazo que en cada caso se fije en la resolución correspondiente. Esta obligación prescribirá a los quince años desde que la Administración acuerde su imposición, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10.2 de esta Ley >>.

Es decir, tras la modificación operada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, los límites temporales para el ejercicio de la potestad de reposición física de los terrenos en dominio público o en zona de servidumbre afectados por una obra ilegal se comprendieron en el artículo 95 LC, en estos términos:

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

Este nuevo plazo de 15 años se inspiró en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (S^a de lo Cont.-Ad.), consolidada para integrar la laguna existente en la normativa sectorial urbanística sobre la prescripción de las órdenes de demolición firmes. Dicha jurisprudencia había fijado el criterio de aplicarles supletoriamente el plazo de prescripción de las acciones personales regulado en el artículo 1964 del Código Civil (CC). Plazo que en aquella época, anterior a la reforma del CC por Ley 42/2015, de 5 de octubre, era de 15 años [SS TS 05/06/1987 -núm. 822-; 17/02/2000 - rec. 5038/1994-; 25/11/2009 - rec. 6237/2007-; y 29/12/2010 - rec. 500/2008-]. Puede

también citarse, en el mismo sentido, la S del TSJ Galicia, S^a de lo Cont.-Ad., de 20/11/2014 -rec. 4074/2014-].

En la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia para reaccionar frente a las construcciones ilegales erigidas en ZSPC le corresponde a la Axencia de Protección da Legalidade Urbanística (APLU), perteneciente a la Xunta de Galicia [artículo 35 del Decreto de la Xunta de Galicia 97/2019, de 18 de julio, por el que se regulan las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en la ZSPC (DOG de 09/08/2019)]. Desde la entrada en vigor de la referida reforma de la LC por la Ley 2/2013 y hasta la aprobación de la Ley gallega 7/2022, la APLU sostuvo de manera firme y vehemente, tanto en la vía administrativa como en la judicial, que aquélla no modificó el plazo indefinido o permanente de reacción frente a las obras construidas ilegalmente en ZSPC. Concluyó la APLU que el nuevo plazo de prescripción, de 15 años, del artículo 95.1 LC modificado, se refiere exclusivamente a la ejecución forzosa de las órdenes de demolición ya dictadas y notificadas. De manera que



no afecta a la potestad administrativa de incoación del procedimiento de restauración de la legalidad frente a la edificación ilegal.

La APLU, y los letrados de la Xunta de Galicia que la defienden en juicio, han sostenido esta interpretación, continuadamente, ante la jurisdicción cont.-ad. en todos los litigios en los que se ha planteado el conflicto. Y la S^a de lo Cont.-Ad. del Tribunal Superior de Justicia de Galicia les ha dado la razón, en innumerables sentencias (ad. ex. SS TSJG 14 de enero de 2019 (rec. 4251/2018), 31 de mayo de 2019 (rec. 4072/2018), 2 de diciembre de 2022 (rec. 4299/2022), 23 de septiembre

de 2022 (rec. 4102/2022), 14 de mayo de 2021 (rec. 4025/2021), 9 de abril de 2021 (rec. 4143/2020), 26 de marzo de 2021 (rec. 4283/2020), 1 de diciembre de 2020 (rec. 4207/2019), 23 de noviembre de 2020 (rec. 4087/2019), 19 de octubre de 2020 (rec. 4052/2020), 18 de septiembre de 2020 (rec. 4095/2019), 11 de septiembre de 2020 (rec. 4367/2019), 26 de junio de 2020 (rec. 4270/2019), 19 de junio de 2020 (rec. 4200/2019), 18 de junio de 2020 (rec. 4012/2019), 25 de enero de 2019 (rec. 4381/2017), 20 de junio de 2019 (rec. 4054/2018), 20 de septiembre de 2019 (rec. 4151/2018), 21 de noviembre de 2019 (rec. 4306/2019). El Tribunal Supremo confirmó en casación el criterio del TSJG, en sus sentencias de 11 de julio de 2018 (RC 953/2017) y 2 de diciembre de 2020 (RC 7404/2019), fijando la siguiente doctrina jurisprudencial:

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

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

En esta tesitura se promulgó la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. En su artículo 10.1 se estableció "ex novo" un plazo específico de caducidad o perención de la potestad administrativa para reaccionar frente a las obras ilícitas realizadas en ZSPC mediante un procedimiento de reposición de la legalidad. Concretamente un plazo de quince años [Plazo que ya no coincide con el residual o supletorio de prescripción de acciones personales previsto en el artículo 1.964 CC, tras su minoración a cinco años por Ley 42/2015, de 5 de octubre]. Y en su disposición transitoria primera se ordenó la aplicación retroactiva de este beneficio a todas las construcciones ilícitas preexistentes.

Este Juzgado Cont.-Ad. núm. 1 de Pontevedra mediante Auto de 19 de junio de 2023 formuló frente a dichos preceptos la cuestión de constitucionalidad núm. 4409/2023 (BOE 18/12/2023), con las siguientes consideraciones:

<<... la Comunidad Autónoma de Galicia ha sobrepasado el ejercicio legítimo de sus competencias al establecer "ex novo" un plazo límite de reacción frente a las obras realizadas ilícitamente en ZSPC. Esa medida no constituye una "norma adicional de protección" del dominio público marítimo-terrestre (artículo 149.1.23 CE). Por el contrario, prima el interés particular de quien ha incumplido el régimen básico esencial de protección del dominio costero, sobre el general medioambiental y paisajístico respecto de una zona especialmente sensible y vulnerable (la franja litoral), que los poderes públicos deben preservar (artículo 45 de la Constitución). El legislador estatal, en el artículo 95 LC , decidió no someter a límite temporal la potestad administrativa (...). Esa medida protectora (plazo permanente de reacción frente a obras ilegales ejecutadas en suelo de propiedad privada con determinada afección pública) no es anómala en nuestro Derecho administrativo. Así, por ejemplo, la legislación urbanística (en todas las CCAA) también la prevé cuando se edifica ilícitamente en suelo de titularidad privada calificado por el planeamiento para futuras zonas verdes, espacios libres y dotaciones o equipamientos públicos (ad. ex. artículo 155 Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia ; o, indirectamente, artículo 55 del Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre). También se encuentra una habilitación semejante en otras legislaciones sectoriales, como la de carreteras: en el artículo 64 de la Ley 8/2013, de 28 de junio , de carreteras de Galicia se dispone, para las obras ilícitamente realizadas en la zona de servidumbre del vial, que: " La obligación de restitución y reposición de las cosas a su estado anterior se les exigirá a las personas responsables de la infracción en cualquier momento, independientemente de la eventual prescripción de ésta o de las sanciones que se deriven de ella ".

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



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

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

No es difícil deducir que dicha norma autonómica tiene como única finalidad la de beneficiar a quienes han infringido la Ley de Costas en la zona de servidumbre de protección del litoral gallego, otorgándoles un privilegio singular frente a los que cometen la misma infracción en el resto del litoral español. Y ello invadiendo la competencia estatal en materia de costas, en detrimento de los valores medioambientales y paisajísticos que su legislación básica pretende preservar>>.

Posteriormente, el Presidente del Gobierno interpuso el recurso de inconstitucionalidad núm. 6243/2023 contra los mismos preceptos autonómicos, provocando su suspensión cautelar (BOE de 30/10/2023 y 03/04/2024). La sentencia del Tribunal Constitucional 76/2024, de 8 de mayo estimó este último recurso y declaró nulos los artículos 10.1, 10.2, 10.3, así como la disp. trans. primera de la referida Ley gallega 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, con los siguientes razonamientos:

<< 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 art. 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 pasarán 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 art. 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 (art. 27.Treinta EAG). 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 (art. 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>>.

Como consecuencia de ello, mediante sentencia 91/2024, de 17 de junio de 2024 el TC declaró extinguida la cuestión de inconstitucionalidad planteada por este Juzgado, por pérdida sobrevenida de su objeto (BOE de 27/07/2024).

Por tanto, ha quedado claro que a día de hoy continúa siendo indefinido el plazo del que dispone la Administración para poder exigir la demolición de las construcciones erigidas ilícitamente en ZSPC tras la entrada en vigor de la Ley 22/1988 (LC). Incluso en el supuesto de que previamente se hubiese dictado otra orden de demolición prescrita.

De manera que la prescripción de la orden de demolición previamente dictada, no impide que la APLU inicie un nuevo procedimiento de restauración de la legalidad frente a las obras ejecutadas ilícitamente en zona de servidumbre de protección de costas, porque la obligación de reponer los terrenos a su situación originaria continúa vigente.

VI.- Compatibilidad del fundamento anterior con los principios y derechos reconocidos en la Constitución española.

Esta interpretación no vulnera ninguno de los preceptos de la Constitución española invocados en la demanda. Por el contrario, resulta obligada a la luz de lo dispuesto en los artículos 33.2, 47, 45.2, 9.2 y 10 de la norma fundamental. En ellos, en primer lugar, se circscribe el derecho a la propiedad privada al cumplimiento de «su función social (...) de acuerdo con las leyes» (art. 33.2). Y, en segundo, se obliga a los poderes públicos a



velar por el uso racional del suelo «con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva» (art. 45). Calidad de vida (desde la perspectiva medioambiental) que lleva a determinados autores a vincular esta materia con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad en sociedad (arts. 10 y 9.2) e incluso a considerarla como un auténtico «derecho fundamental».

Se consagra así una concepción estatutaria del derecho de propiedad, en el sentido de que será la propia Ley -y en su aplicación los instrumentos de ordenación o planeamiento urbanístico- la que defina el régimen de derechos y deberes de los propietarios, precisando y delimitando su contenido, estableciendo los requisitos necesarios para poder patrimonializar sus expectativas urbanas, proyectadas por la sociedad en el momento de llevar a cabo la ordenación. Pero ello siempre en el marco de la «función social» de la propiedad, de la satisfacción del «interés general»

y del objetivo teleológico último de mejora de la «calidad de vida» de los ciudadanos, mediante un desarrollo sostenible.

Desde esta perspectiva ha de insistirse en que, como señala la doctrina, "la Constitución concibe el suelo (que es un recurso natural escaso y no renovable) no sólo como un bien socioeconómico, sino también, y sobre todo, como un bien ambiental". La protección del medio ambiente como garantía de ese objetivo de

«calidad de hábitat» al que nos referimos ha de entenderse como un «concepto estructural» (que abarca tanto la dimensión urbana, como la rural, en permanente interacción) y «transversal», al afectar a un cúmulo de situaciones y competencias administrativas, alcanzando una dimensión «erga omnes», objeto de intereses colectivos o difusos.

En la definición legal de ese «desarrollo sostenible» y de la «calidad de vida» a la que debe poder aspirar todo ciudadano ha adquirido singular relevancia la preocupación por el paisaje, tanto rural, como urbano, tratándose de un «elemento esencial para el bienestar individual y social, cuya protección, gestión y planeamiento comporta derechos y obligaciones para todos».

Todas estas vinculaciones no contradicen la obligación del legislador de respetar el «contenido esencial», nuclear e indisponible del derecho de propiedad (art. 53.1 CE), porque, conforme a la doctrina y la jurisprudencia consolidada sobre la materia éste sólo alcanza a la explotación rústica de los terrenos - con las limitaciones establecidas para ello en la normativa sectorial aplicable-. No incluye, en principio, las «expectativas urbanísticas» o plusvalías originadas por el crecimiento de la ciudad. [las referencias doctrinales y jurisprudenciales sobre lo antedicho pueden localizarse en el artículo " *El delito urbanístico: protección penal de principios constitucionales básicos*" publicado por quien suscribe en la revista Teoría y Realidad Constitucionalidad núm. 25, 2010, págs. 545-563, de acceso libre en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3229927.pdf>].

De manera que en el conflicto entre el derecho a la calidad de hábitat (paisaje, medio ambiente, etc) y el derecho a la vivienda y a la propiedad privada, ha de prevalecer en este caso el primero, habida cuenta de que, de una parte, las obras se realizaron clandestinamente, con manifiesta mala fe, sin las autorizaciones preceptivas, en lugar especialmente sensible desde la perspectiva paisajística y medioambiental (a escasos metros de la ribera del mar, en suelo rústico de especial protección, en un paraje de singular valor paisajístico). Y, de otra, que las casas se destinan a segunda residencia, de veraneo. A lo que se debe añadir que en la escritura de compraventa de las fincas (aportadas en vía admva, expte. II, fols. 55 y ss), pese a que se otorgaron en el año 2018 no se reflejaron las referidas viviendas, siendo conscientes tanto los vendedores como los compradores de su naturaleza clandestina e ilícita).

Las resoluciones aquí impugnadas no "expropian" las fincas afectadas. Continúan perteneciendo a sus propietarios particulares. Lo único que hacen es exigirles que se destinen a los usos permitidos en la legislación vigente, y que por tanto demuelan los elementos constructivos que se erigieron clandestina e ilegalmente en ellas. El tiempo transcurrido no dota, en este caso, de inmunidad a dichas construcciones, habida cuenta del lugar singular en el que se erigieron ilícitamente, afectando a valores sobresalientes vinculados al dominio público marítimo-terrestre que el legislador pretende proteger.

VII.- Compatibilidad con la normativa de la Unión Europea. Informe Auken.

La resolución del Parlamento de la Unión Europea de 26 de marzo de 2009 " *sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario*" (conocida como el informe "Auken", consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009IP0192>), además de carecer de la naturaleza de fuente de derecho directamente invocable frente a los actos aquí impugnados, no ampara en modo alguno a las construcciones a las que se refiere este litigio.



Dicha resolución pretendió dar respuesta a las quejas formuladas por ciudadanos europeos, extranjeros asentados en el litoral mediterráneo de España (sobre todo en la Comunidad Valenciana), frente a una problemática muy concreta: En primer lugar, las reclasificaciones de suelo que conllevaron la integración de dichos propietarios en ámbitos de gestión urbanística complejos (mediante programas de actuación integrada -PAI-, con agente urbanizador), con las consiguientes cargas de cesiones gratuitas, asunción de costes de urbanización, etc. En segundo lugar, la inseguridad generada por la demanialización de enclaves privados producida ipso iure tras la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de Costas -LC-, a cambio de un derecho concesional de 30 años de duración (disp. trans. primera LC). Y, en tercer lugar, el perjuicio patrimonial causado a muchos ciudadanos de la UE que adquirieron con buena fe viviendas construidas conforme a las preceptivas licencias urbanísticas, que luego resultaron anuladas por sentencia, con condena de derribo.

Nada tienen que ver dichas cuestiones con los presupuestos fácticos de este litigio. A los actores no se les ha demanializado su propiedad, y tampoco se les ha integrado en un ámbito de gestión urbanística integral. Las viviendas prefabricadas que la APLU orden demoler se instalaron clandestinamente, con mala fe, sin las preceptivas autorizaciones administrativas, siendo más que evidente y constatable 'prima facie' que se habían realizado ilegalmente a pocos metros de la costa. Por el contrario, el informe Auken, en otro de sus apartados, denuncia precisamente actuaciones como éstas: construcciones realizadas de manera clandestina e ilegal en ámbitos costeros, destruyendo el paisaje y el medio ambiente; censura la pasividad y lentitud de las autoridades españolas (administrativas y judiciales) para exigir el cumplimiento de la legalidad, y les conmina a que sean más rápidas y eficaces.

Resta señalar que la normativa de la Unión Europea invocada en la demanda no ampara estas actuaciones ilegales. La obligación de reponer físicamente los terrenos a su situación originaria en este tipo de obras ilegalizables, en ámbitos de especial

protección ambiental, prevalece obviamente sobre el derecho de propiedad e intereses económicos de los autores del ilícito y de sus sucesores.

VIII.- Muro y portalón de cierre.

Distinta suerte ha de correr el argumento de la demanda referido al portalón y muro de cierre.

Conforme al criterio consolidado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (ad. ex. sentencias de 2 de noviembre de 2020 -rec. 4163/2019- y 17 de enero de 2022 -rec. 4284/2021-), avalado por la Sala Tercera del Tribunal Supremo (sentencias de 19 de enero de 2024 -rec. 3815/2022- y 28 de junio de 2021 -rec. 1625/2020), la Administración autonómica (APLU) no puede ordenar directamente la demolición de obras amparadas en licencia urbanística municipal, mientras mantenga su vigencia. Debe antes conseguir su anulación o su declaración de caducidad. La licencia municipal de obras es la última autorización que habilita -y obliga- directamente a ejecutar lo autorizado en ella. Las autorizaciones sectoriales preceptivas de otras Administraciones deben emitirse siempre antes de la licencia municipal de obras. Su omisión no priva de eficacia a la licencia municipal, sin perjuicio de que ponga en evidencia un vicio de anulabilidad o de nulidad de la misma que de causa a su impugnación o revisión de oficio.

No obstante, la misma Sala del TSJ Galicia viene también insistiendo en reiterados pronunciamientos (ad. ex., sentencia de 15 de mayo de 2024 -rec. 4092/2024-), en que en estos casos:

<<no basta con la mera alegación del hecho de haber obtenido una licencia para impedir a la APLU el ejercicio de su potestad de reposición de la legalidad urbanística, sino que tiene que probarse la completa correspondencia entre la obra ejecutada y la licencia concedida>>

Centrándonos en el caso concreto analizado, la prueba practicada, consistente en el expediente NUM004 del Concello de Cangas, unido a autos en fase probatoria (act. 66 en visor y en minerva), ha demostrado que el cierre y portalón fueron autorizados mediante **licencia de obras** concedida por acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Cangas de fecha **4 de febrero de 1992** (Fº 23 del referido expte), previo **informe favorable del servicio provincial de Costas en Pontevedra** (Administración del Estado) emitido el 18 de diciembre de 1991 (Fº 17). Es de señalar que esa época es anterior al Decreto 19/1993, de 28 de enero (DOG de 09/02/1993), en el que la Comunidad Autónoma de Galicia asumió por primera vez la competencia de otorgar este tipo de autorizaciones sobre la zona de servidumbre de protección de costas, desplazando a la Administración del Estado tras la interpretación dada sobre dicho reparto competencial por la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio.

La APLU no ha justificado -ni alegado siquiera- que el muro de cierre ejecutado incumpla los términos de dicha licencia (conforme al proyecto presentado con la solicitud).



IX.- De todo lo antedicho se deriva la estimación parcial del recurso, lo que conlleva la no imposición de costas (artículo 139.1 LJCA).

PARTE DISPOSITIVA

1º.- ESTIMAR EN PARTE el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Modesto y D. Melchor contra la resolución de 16 de octubre de 2024 del director de la Axencia de Protección da Legalidade Urbanística (Xunta de Galicia) -APLU-, desestimatoria del recurso de reposición formulado frente a la resolución de 29 de noviembre de 2022 que les ordenó, junto con Dª Elisabeth y Dª Encarna , la retirada y demolición de dos viviendas prefabricadas, solera, vallado perimetral y portal, ejecutados en Praia de Area Brava, Vilanova-Hío, término municipal de Cangas do Morrazo, dentro de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre (expte. NUM000).

2º.- Anular y revocar en parte las referidas resoluciones, en el único sentido de liberar de la orden de demolición el cierre perimetral y portal, desestimando el recurso en todo lo demás.

3º.- Sin imposición de costas.

Notifíquese la sentencia a las partes del proceso, con la indicación de que contra ella cabe interponer, previa constitución del depósito legalmente exigible, Recurso de Apelación, mediante escrito razonado que deberá contener las alegaciones en las que se funde, en el plazo de 15 días ante este mismo Juzgado, para su posterior remisión al Tribunal Superior de Justicia de Galicia (art. 81, en relación con el art. 85.1, ambos de la Ley Jurisdiccional 29/1998).

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

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.