

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

(SEGUNDO SEMESTRE 2024)

CLARA ESTEVE JORDÀ

Investigadora Postdoctoral INVESTIGO

Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (ICTA-UAB)

Sumario: 1. A vueltas con el Mar Menor. Aval de su personalidad jurídica. 2. De las competencias sobre el dominio público marítimo terrestre. Ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia. 2. Nulidad de los preceptos gallegos que fijan en quince años la caducidad de la acción para reponer la legalidad en la servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre. 3. De las competencias sobre dominio público, protección del medio ambiente y ordenación del territorio. 4. De la no concurrencia de “extraordinaria y urgente necesidad” en las medidas de impulso de la transición energética. 5. De las competencias sobre el litoral: competencia de la administración del Estado para la declaración de caducidad de una concesión de uso y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre. 6. Fe de erratas.

1. A VUELTAS CON EL MAR MENOR. AVAL DE SU PERSONALIDAD JURÍDICA.

El 20 de noviembre de 2024, el Tribunal Constitucional español dictó una sentencia que puede considerarse histórica, a raíz del recurso de inconstitucionalidad núm. 8583-2023, promovido por cincuenta y dos diputados del grupo parlamentario Vox. Dicho recurso tenía por objeto, en general, la totalidad de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca —en adelante, Ley 19/2022— y en concreto, además, algunos de sus preceptos. La sentencia, aprobada por 7 votos contra 5, reconoce la singularidad de la Ley 19/2022, al crear un nuevo tipo de persona jurídica, “*una realidad natural*”, buscando dotar la laguna de una serie de derechos específicos, vinculados a su protección ambiental. Se trata de una técnica nueva en el derecho ambiental español, aunque se inscribe en una doctrina internacional en auge durante los últimos años, que promueve el reconocimiento de los denominados derechos de la naturaleza.

En el Fundamento Jurídico 3, el Alto Tribunal entra a recordar el marco constitucional para el enjuiciamiento de los preceptos impugnados. La Ley 19/2022 otorga personalidad jurídica al Mar Menor y su cuenca, estableciendo un modelo innovador de protección ambiental basado en un enfoque “*ecocéntrico moderado*” (FJ 3, par. 5). El TC recuerda que esta laguna, clave como humedal protegido bajo convenios internacionales como Ramsar y Montego Bay, ha sufrido décadas de deterioro por la actividad humana. La norma, impulsada por una iniciativa legislativa popular, busca superar las deficiencias del marco jurídico tradicional mediante un instrumento pionero en el derecho español, ya presente en otras jurisdicciones. Este modelo reconoce, de forma relativamente novedosa, al ecosistema como sujeto de derechos, con potestades para garantizar su preservación, recuperación y sostenibilidad. En línea con el artículo 45 CE, promueve una solidaridad intergeneracional, conectando la protección ambiental con la calidad de vida humana. La Ley 19/2022 combina, pues, paradigmas ecocéntricos y antropocéntricos, equilibrando intereses ambientales, sociales y económicos en la búsqueda de un desarrollo sostenible y la defensa de los ecosistemas.

Cuatro eran los motivos del recurso que el grupo parlamentario alegaba. Sin embargo, dado que una de las tipologías de la interposición del recurso afectaba a la totalidad de la Ley, el Tribunal entra primero a analizar esta primera causa, pues su eventual inconstitucionalidad hubiera hecho innecesaria la pronunciación sobre el resto de los motivos alegados. Pues bien, este motivo general radicaba en el art. 7 y la disposición final segunda de la Ley 19/2022, por supuestamente vulnerar el orden constitucional de competencias. Para ello, el TC entra a analizar el alcance territorial de la Ley. El grupo recurrente alegaba que la Ley 19/2022 vulneraba el art. 148.1.9 CE, aunque el TC matiza que, si acaso, su queja se relaciona con el art. 11.3 del Estatuto de Autonomía de Murcia, que regula la competencia autonómica en protección ambiental. Sin embargo, cuestionan que la Ley sea básica según el art. 149.1.23 CE, ya que no se aplica a todo el territorio nacional.

El Tribunal Constitucional recuerda su doctrina anterior, que ha avalado previamente normas estatales con carácter básico limitado a áreas concretas, como parques nacionales o especies endémicas, cuando responden a

peculiaridades ecológicas singulares. En este caso, la Ley 19/2022, materialmente orientada a la protección ambiental, se ajusta al marco competencial constitucional, a juicio del TC (FJ 4). Así pues, el artículo puede dar cobertura a leyes con un ámbito físico delimitado dentro del territorio nacional. Esta desestimación se hace desde la perspectiva competencial,

“sin que eso suponga pronunciarse sobre la oportunidad de las medidas que contiene, su calidad técnica, idoneidad o acierto, ni sobre otros aspectos competenciales no suscitados en el recurso de inconstitucionalidad. Es una norma respaldada por el rango y la competencia adecuados que materialmente busca la protección ambiental (FJ 4, pár. 3º)”

Por otro lado, dado que el Alto Tribunal no aprecia la inconstitucionalidad de la Ley 19/2022 en su totalidad, entra posteriormente a analizar las impugnaciones concretas sobre varios de sus preceptos, excluyendo el artículo 3 por falta de argumentación específica. Respecto al artículo 2, los recurrentes criticaban conceptos vagos, pero el Tribunal considera que estos deben interpretarse conforme al ordenamiento, descartando una valoración preventiva de posibles aplicaciones futuras. El Pleno desestima la impugnación por vulneración de los arts. 10.1, 24.1 y 45 CE. Cita la STC 102/1995, que reconoció el ambiente como un “concepto esencialmente antropocéntrico”, pero allí mismo también se decía que es un concepto relativo, concreto y dinámico. Recuerda el TC que el legislador es quien tiene la obligación de especificar las técnicas apropiadas para cumplir con el principio del art. 45 CE, y reconoce que ahora ha adoptado una visión más ecocéntrica. También subraya que la atribución de personalidad jurídica es diferente de la personalidad física, sin menoscabar la dignidad humana (art. 10.1 CE) y, citando la STC 19/1983, de 14 de marzo, FJ 2, recuerda que la Constitución Española no reserva la tutela judicial efectiva para un determinado tipo de personas, siendo la capacidad para ser parte algo propio de las personas jurídicas, tengan naturaleza privada o pública, cuestión que la Ley no precisa:

(...) en relación con el art. 24.1 CE, hemos indicado que “la expresión ‘Todas las personas’, hay que interpretarla en relación con el ámbito del derecho de que se trata, es decir, con ‘la tutela efectiva de los jueces y Tribunales’, que comprende

lógicamente -en principio- a todas las personas que tienen capacidad para ser parte en un proceso” (FJ 5. c).

La sentencia descarta, así, la queja relativa al principio de seguridad jurídica, que el recurso de inconstitucionalidad relacionaba con el carácter inconcreto de los derechos que se confieren a la nueva persona jurídica. La aplicabilidad de la disposición derogatoria única de esta Ley dependerá, asevera el Tribunal, de los métodos de interpretación ordinarios en derecho.

El grupo recurrente impugnaba, asimismo, la disposición derogatoria única de la Ley 19/2022 por supuesta vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Argumentaba que esta introduce derechos de contenido inconcreto para el Mar Menor en un contexto de normas múltiples y heterogéneas. Sin embargo, según la doctrina de la STC 90/2022, tales defectos, relacionados con la técnica legislativa, no implican inconstitucionalidad si son salvables o irrelevantes. Además, la disposición cuestionada es similar a otras válidas, como en la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética. A juicio del Tribunal Constitucional, la norma se integra como un instrumento adicional en el marco de protección ambiental existente, sin afectar la seguridad jurídica (FJ 6).

Los arts. 4 y 5 de la Ley 19/2022 habían sido impugnados por supuesta vulneración de los principios de legalidad sancionadora, tipicidad, taxatividad y reserva de ley orgánica (arts. 9.3, 25.1 y 81.1 CE). Sin embargo, la sentencia descarta que de la textualidad de la Ley se derive que estos artículos tipifiquen infracciones o sanciones, o constituyan remisiones en blanco. El art. 4 establece la responsabilidad por conductas que vulneren derechos reconocidos en la Ley, según la normativa aplicable, mientras el art. 5 remite al régimen general de invalidez de actos administrativos (art. 48.1 Ley 39/2015). Así pues, el TC determina en el Fundamento Jurídico 7 que su redacción, aunque técnica y tautológica, no infringe la Constitución ni genera inseguridad jurídica. Se excluye la quiebra del art. 9.3 CE, de nuevo porque las cuestiones de técnica legislativa o de rigor técnico son ajenas al Tribunal Constitucional.

En definitiva, el Tribunal Constitucional de España desestima íntegramente el recurso de inconstitucionalidad núm. 8583-2022, confirmando oficialmente que la personalidad jurídica del Mar Menor es válida, tal y como fue aprobada por las

Cortes Generales tras una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) que acumuló más de 600.000 firmas en todo el país para dotar de derechos específicos y garantizar la protección y recuperación de la laguna. De forma inédita, dicha sentencia ratifica la Ley 19/2022 como una herramienta clave para la protección del medio ambiente y reconoce el carácter pionero de su enfoque ecocéntrico, creando así, en cierto modo, un importantísimo precedente para el derecho ambiental español.

En cualquier caso, la histórica sentencia contiene el voto particular de los magistrados Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera, César Tolosa Tribiño y José María Macías. Dichos magistrados se muestran disconformes con la sentencia aprobada por la mayoría, y hubieran estimado el recurso presentado por VOX. Según su alegato, la ley plantea un cambio de paradigma de *“imprevisibles y peligrosas consecuencias”* (conclusión a.). Asimismo, consideran que la Ley 19/2022 rebasa el ámbito exclusivamente básico que el art. 149.1.23 CE reserva a la legislación del Estado en materia de protección del medio ambiente, al regular el régimen jurídico completo de un espacio natural protegido (conclusión b.). Finalmente, consideran que la falta de concreción de la naturaleza jurídico-pública o jurídico-privada de la persona jurídica que la Ley 19/2022 crea en el art. 1, de sus órganos rectores (art. 3), del contenido de los derechos (art. 2), y de la relación de dicha ley con otras normas internacionales sobre el mismo espacio a los que se superpone (disp. derogatoria) estaría vulnerando el principio de seguridad jurídica (art. 9.3. CE) (conclusión c.), tal y como alegó en el recurso de inconstitucionalidad el grupo recurrente.

2. DE LAS COMPETENCIAS SOBRE EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE. ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL LITORAL DE GALICIA.

En la Sentencia 68/2024, de 23 de abril, el Tribunal Constitucional enjuicia un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, que regula la ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia (en adelante, Ley del Parlamento de Galicia 4/2023). El recurso se centra en diversos preceptos de dicha ley que, según el Gobierno, invadían competencias estatales en materia de dominio

público marítimo-terrestre y medio ambiente. Se trata de una sentencia bastante minuciosa, dada la cantidad de preceptos que se impugnan —prácticamente la totalidad de la ley— y que el Tribunal debe enjuiciar.

Durante toda la sentencia, el Tribunal Constitucional admite que Galicia tiene competencias en la ordenación del territorio y del litoral, pero recalca que estas competencias deben ejercerse dentro de los límites establecidos por la legislación estatal. En particular, la Ley gallega no puede legislar sobre el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre ni sobre el mar territorial, ya que estas materias corresponden exclusivamente al Estado.

Uno de los principales puntos de discusión es la regulación del dominio público marítimo-terrestre, un espacio que, conforme al artículo 132.2 de la Constitución Española (CE), pertenece al Estado. Si bien la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 incluía disposiciones sobre la gestión de este dominio, el Tribunal Constitucional considera que varias de ellas son inconstitucionales al invadir competencias exclusivas del Estado. Así, el máximo intérprete de la Constitución Española declara la nulidad de varias disposiciones de la Ley 4/2023 que atribuían a Galicia competencias como la posibilidad de otorgar concesiones y autorizaciones en el espacio público marítimo-terrestre. En concreto, el Tribunal subraya que el Estado es el único competente para regular el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de títulos de ocupación y aprovechamiento de dicho espacio, conforme a la Ley de Costas 22/1988 (en adelante, LC). El Tribunal reitera que el parlamento gallego no tiene competencia para legislar sobre la gestión de este dominio, salvo en aquellos aspectos que sean compatibles con la legislación estatal. Además, indica que las competencias autonómicas no pueden extenderse al mar territorial, que también está bajo la jurisdicción exclusiva del Estado.

El órgano de control constitucional declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “gallegas” del precepto autonómico que establece que la administración general de Galicia tiene la obligación de asegurar el acceso y permanencia de las embarcaciones gallegas a los caladeros de pesca de su competencia (FJ 7). El trato diferencial y privilegiado dispensado a este tipo de embarcaciones frente a las demás excede la posibilidad de que las autonomías prevean peculiaridades en el ámbito de sus competencias, vulnerando así la igualdad básica de todos

los españoles. Respecto a estas peculiaridades, resulta interesante rescatar el siguiente extremo de la STC 88/1986, que el Tribunal cita en la actual sentencia:

“La compatibilidad entre la unidad económica de la Nación y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía ha de buscarse, pues, en un equilibrio entre ambos principios, equilibrio que, al menos, y en lo que aquí interesa, admite una pluralidad y diversidad de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico, siempre que reúnan las varias características de que: La regulación autonómica se lleve a cabo dentro del ámbito de la competencia de la comunidad; que esa regulación en cuanto introductora de un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la Nación, resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ella previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin, y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles” (STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 6).

A partir de este argumento, el Alto Tribunal Constitucional arguye que no es justificable un trato privilegiado de las embarcaciones gallegas frente al resto de embarcaciones con sustento en el ejercicio de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Galicia, por lo que declara el calificativo “gallegas” de las embarcaciones inconstitucional. Añade sin embargo el TC el siguiente inciso:

“Ahora bien, la impropiedad constitucional en la que ha incurrido el legislador autonómico al privilegiar a las embarcaciones gallegas frente a las restantes, no significa fatalmente la inconstitucionalidad de todo el precepto, pues al haber asumido la comunidad autónoma competencias en pesca, marisqueo y acuicultura, la pretensión de la norma de asegurar en los instrumentos de ordenación marina del litoral previstos en la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 un régimen de “zonificación y uso” que garantice el acceso y permanencia de las embarcaciones a los caladeros cuya regulación sea de su competencia no puede considerarse que invada competencia estatal alguna” (FJ 7).

Asimismo, se declara la inconstitucionalidad del artículo que autoriza la ocupación del dominio público marítimo-terrestre por sistemas de recogida, almacenamiento, tratamiento y vertido de aguas residuales (FJ 8). Según el Tribunal Constitucional, esta disposición vulnera la competencia exclusiva del

Estado (art. 44.6 LC y, de modo mediato, el art. 132.2 CE) para establecer el régimen jurídico de los bienes que forman parte del dominio público estatal y no puede ser interpretada como una norma adicional de protección ambiental. Según el Tribunal, la Ley de Costas estatal prohíbe expresamente la colocación de este tipo de infraestructuras en áreas cercanas a la ribera del mar debido a los riesgos que representan para la calidad del agua y los ecosistemas costeros. La sentencia remarca que las comunidades autónomas no pueden reducir las medidas de protección del medio ambiente establecidas por el Estado, si bien pueden imponer normas más restrictivas, y en este caso, se estaría tratando de una reducción.

Por otro lado, la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 contenía varias disposiciones que permitían la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para actividades relacionadas con la “cadena mar-industria alimentaria”. El Tribunal subraya que la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para este tipo de actividades debe justificarse adecuadamente y ser compatible con la legislación estatal de costas, que protege este espacio como un recurso natural valioso. Según el Tribunal, cualquier ocupación de este espacio debe ser estrictamente controlada para evitar impactos negativos en el medio ambiente, y no puede permitirse de manera generalizada. El Tribunal Constitucional no considera que estas disposiciones vulneren la normativa estatal en materia de protección medioambiental (art. 149.1.23 CE) ni la Ley de Costas española, y se consideran válidas bajo la interpretación de que:

“(...) los establecimientos de la cadena mar-industria podrán ocupar terrenos de dominio público marítimo-terrestre o comprendidos en la zona de servidumbre de protección únicamente cuando requieran la captación y retorno de agua de mar para el desarrollo de sus procesos productivos o comerciales y por su naturaleza no puedan tener otra ubicación en el caso de que la ocupación sea tanto en terrenos del dominio público marítimo-terrestre como en la zona de servidumbre de protección, o, en este último caso, se podrá producir la ocupación cuando presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre” (FJ 11 c).

En resumen, la sentencia 68/2024 del Tribunal Constitucional declara inconstitucionales el apartado 3 del art. 60 y la expresión “gallegas” del apartado

2 del art. 59.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 por invadir competencias exclusivas del Estado, especialmente en lo que respecta a la gestión del dominio público marítimo-terrestre y la protección medioambiental en el litoral gallego. El Tribunal subraya que, aunque Galicia tiene competencias para la ordenación del litoral, estas deben ejercerse de manera compatible con la legislación estatal. Por otro lado, el Alto Tribunal niega la inconstitucionalidad del primer párrafo del apartado 2 del art. 55 de la Ley gallega 4/2023, a reserva de que se interprete según los términos establecidos en la letra c) del fundamento jurídico 11, ya citado. Finalmente, el Tribunal Constitucional rechaza el recurso de inconstitucionalidad respecto al resto de los artículos de la Ley gallega 4/2023, debido a la falta de fundamentación suficiente o a la naturaleza abierta de las impugnaciones. Estos preceptos no vulneran la normativa estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre, y la omisión de ciertas disposiciones estatales en la legislación autonómica no genera inconstitucionalidad, ya que dichas normas siguen aplicándose. Además, no se ha demostrado que se haya infringido la competencia estatal en materia ambiental, y las comunidades autónomas conservan su competencia exclusiva en la ordenación del territorio y la gestión del litoral.

Así pues, para concluir, el Tribunal reitera una vez más que cualquier ocupación o uso del dominio público marítimo-terrestre debe estar sometido a estrictas condiciones de protección ambiental, y que las comunidades autónomas no pueden reducir los niveles de protección establecidos por la normativa básica del Estado. La sentencia también enfatiza la importancia de que las comunidades autónomas y el Estado cooperen en la gestión del litoral para garantizar una protección adecuada del medio ambiente.

Como sea, resulta de importantísimo interés el voto particular de la magistrada María Luisa Balaguer Callejón, quien se remite a su también voto particular contenido en la STC 168/2021, de 5 de octubre. Balaguer considera que la sentencia no cumple con la función “propedéutica” de la jurisprudencia constitucional, que debería interpretar la Constitución de manera accesible para la ciudadanía, especialmente en casos complejos y relevantes para la democracia y el medio ambiente. La magistrada critica que la sentencia no haya abordado adecuadamente el conflicto entre el autogobierno de Galicia y la

protección del litoral. Además, señala que la decisión del Tribunal introduce un cambio jurisprudencial sin explicarlo claramente, lo que podría generar dudas sobre la gestión del dominio público marítimo-terrestre y su protección.

Y todavía más importante, la Excma. Sra. D.^a Balaguer destaca que la sentencia no resuelve de manera precisa el problema de los usos permitidos en el litoral (FJ 8), especialmente en la zona de dominio público, lo que podría afectar la protección ambiental de estos espacios. Así, Balaguer se muestra crítica con la degradación actual del litoral español, y remarca que dicha degradación se irá incrementando debido al cambio climático, de forma “progresiva e inexorable”. Por lo que, a criterio de la magistrada, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional no pueden dar lugar a dudas sobre el compromiso con la preservación del medio ambiente,

“en defensa de los derechos básicos de las generaciones futuras, incluso aunque ese compromiso pueda entenderse en detrimento de la capacidad de autogobierno de las comunidades autónomas en la gestión de un litoral que no es exclusivamente suyo, sino del conjunto de la ciudadanía del Estado”.

Así, Balaguer advierte que la falta de claridad en la sentencia podría abrir la puerta a interpretaciones que permitan un uso abusivo del litoral, lo cual sería perjudicial en un contexto de degradación ambiental creciente.

3. NULIDAD DE LOS PRECEPTOS GALLEGOS QUE FIJAN EN QUINCE AÑOS LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN PARA REPONER LA LEGALIDAD EN LA SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.

El siguiente análisis también tiene que ver con una ley gallega; en esta ocasión, de medidas fiscales y administrativas. La sentencia del Tribunal Constitucional 76/2024, pronunciada el 8 de mayo de 2024, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra los artículos 10 y 11 y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. Una

vez más, el recurso se fundamenta en la presunta invasión de competencias estatales, en particular en lo relativo a la regulación del dominio público marítimo-terrestre y la protección del medio ambiente. El máximo tribunal constitucional del estado español debe decidir si los preceptos autonómicos impugnados vulneran el orden constitucional de distribución de competencias, que atribuye al Estado la capacidad de dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, costas y dominio público.

El recurso impugna concretamente la regulación que establece un plazo de prescripción de quince años para que la Comunidad Autónoma de Galicia pueda imponer la obligación de restituir las cosas y reponerlas a su estado anterior cuando se hayan realizado obras o actuaciones contrarias a la legalidad en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre. De acuerdo con el recurso, esta regulación vulneraría las competencias estatales sobre la protección del medio ambiente y el litoral, previstas en el artículo 149.1.23 CE, así como la normativa básica contenida en la Ley de Costas (FJ 1).

Una vez delimitado el objeto del recurso (FJ 2), el TC recuerda —como en la anterior sentencia comentada— que la protección del dominio público marítimo-terrestre es una competencia estatal, ejercida a través de la legislación básica sobre protección del medio ambiente y el litoral. La Ley de Costas establece una serie de servidumbres y limitaciones para garantizar la preservación del dominio público, así como para asegurar su uso público y la protección de sus valores paisajísticos. Estas servidumbres son imprescriptibles, esto es, no están sujetas a plazo alguno que limite su vigencia. El Estado, en virtud del artículo 149.1.23 CE, tiene la potestad exclusiva para establecer y regular estas servidumbres, incluyendo el alcance y el contenido de las mismas (FJ 3).

El artículo 10.1 de la Ley del Parlamento de Galicia establece un plazo de quince años para que la administración autonómica imponga la obligación de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior en caso de obras ilegales en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre. El Tribunal considera que esta regulación incide directamente en el contenido esencial de la servidumbre de protección, que según la Ley de Costas es imprescriptible. En consecuencia, la norma autonómica contradice la legislación

básica estatal, que no prevé límite de tiempo alguno para que la administración actúe en defensa del dominio público marítimo-terrestre (FJ 4).

El Tribunal concluye que la Comunidad Autónoma de Galicia no tiene competencia para introducir un plazo de prescripción que limite la facultad de la administración de imponer la obligación de restitución en la zona de servidumbre de protección. Este tipo de regulación corresponde exclusivamente al Estado, ya que afecta directamente a la efectividad de las servidumbres y, por tanto, a la protección del dominio público, pues

“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”.

Además, señala que la norma gallega no constituye una medida de protección adicional del medio ambiente, como lo alega la Xunta de Galicia, sino que más bien supone una reducción de las garantías de protección del litoral, ya que permitiría que, transcurrido el plazo de quince años, las obras ilegales quedaran consolidadas sin posibilidad de actuación administrativa. Por estas razones, el Tribunal declara la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo primero del artículo 10.1 de la Ley gallega 7/2022 (FJ 4).

Por su parte, el artículo 11 de la Ley autonómica regula el plazo de prescripción de la obligación de restitución o reposición de la legalidad por infracciones cometidas en la zona de servidumbre de protección, reproduciendo en gran medida lo dispuesto en el art. 95.1 de la Ley de Costas. Sin embargo, el precepto autonómico introduce una variación al extender esta regla a los casos en que la administración no resuelva dentro del plazo legalmente previsto un recurso interpuesto por el interesado. El Alto Tribunal Constitucional considera que esta adición supone una alteración de la legislación básica estatal, lo que está vedado a las comunidades autónomas. Recuerda que la doctrina constitucional sobre la *lex repetita* establece que las comunidades autónomas no pueden reproducir normas estatales básicas salvo en los casos en que ello sea necesario para hacer más comprensible su propia legislación y siempre que la reproducción sea fiel y no altere el contenido de la norma estatal. Así, el Tribunal trae a colación la

STC 51/2019, para recordar que, para ser admisible desde el punto de vista constitucional, deberá dar satisfacción a dos condiciones:

“que la reproducción de las bases estatales tenga como finalidad hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias y que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma [STC 51/2019FJ 6 a)]”.

En este caso, el Tribunal concluye que el artículo 11 no cumple estos requisitos, ya que no tiene como finalidad aclarar ni complementar la legislación autonómica, sino que introduce una modificación de la normativa básica estatal, lo que excede las competencias autonómicas (FJ 5).

Finalmente, dado que la inconstitucionalidad de los artículos 10 y 11 afecta a otros preceptos de la ley autonómica que están directamente vinculados con ellos, el Tribunal Constitucional español extiende la declaración de inconstitucionalidad a los apartados 2 y 3 del art. 10, así como al apartado 1 de la disposición transitoria primera. Estos preceptos, al depender del régimen de prescripción introducido en el art. 10.1, pierden su sentido y quedan sin aplicación una vez que se declara nulo el plazo de quince años para imponer la obligación de restitución en la zona de servidumbre de protección (FJ 6).

En conclusión, el Tribunal Constitucional falla estimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno y declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 10.1 párrafo primero y 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, así como, por extensión, del art. 10.1 (párrafo segundo), 10.2, 10.3 y de la disposición transitoria primera de dicha ley. La sentencia reafirma la competencia exclusiva del Estado para regular el régimen de protección del dominio público marítimo-terrestre y la imposibilidad de que las comunidades autónomas introduzcan limitaciones temporales que afecten a las servidumbres establecidas por la legislación básica estatal. De este modo, refuerza la protección ambiental del dominio público marítimo-terrestre al declarar inconstitucional la ley gallega que introducía un plazo de prescripción de 15 años para la reposición de la legalidad en costas. El fallo preserva la imprescriptibilidad de las servidumbres de protección, asegurando una tutela ambiental continua y sin limitaciones temporales.

4. DE LAS COMPETENCIAS SOBRE DOMINIO PÚBLICO, PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

En la Sentencia 91/2024, de 17 de junio, el Tribunal Constitucional español resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra contra el artículo 10.1, párrafo primero, y la disposición transitoria primera de la Ley 7/2022, de 27 de diciembre, del Parlamento de Galicia, de medidas fiscales y administrativas. En efecto, se trata de la misma ley sobre la cual se resuelve en la anterior sentencia comentada (STC 76/2024, de 8 de mayo, subepígrafe 2 de esta crónica), que establecía un plazo de quince años para incoar acciones de restitución en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre en Galicia. Este precepto autonómico difería de la normativa estatal, que no establece una prescripción en esta materia y prevé, en cambio, un régimen de imprescriptibilidad para acciones en la zona de servidumbre de costas, conforme a los arts. 92 y 95 de la Ley de Costas.

Según el órgano judicial recurrente, los artículos autonómicos impugnados vulnerarían de manera mediata el artículo 149.1.23 CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva para establecer la legislación básica en protección del medio ambiente, y el artículo 149.1.1 CE, que garantiza la igualdad de derechos y deberes en el ámbito nacional. La discrepancia normativa, por tanto, se basaba en la posible contradicción entre el plazo de quince años que permite la ley gallega y la ausencia de limitación temporal que rige en la legislación estatal sobre costas (FJ 1).

En cuanto a las posiciones de las partes, la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal coincidían en la interpretación de que los preceptos autonómicos impugnados estarían vulnerando la legislación básica estatal en materia de costas, solicitando, en consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad de dichos artículos. Por el contrario, el Parlamento de Galicia y la Xunta defendían —igual que en el anterior caso— que la legislación estatal no contiene una previsión de prescripción expresa y, por lo tanto, no existe una contradicción con la normativa autonómica. Argumentaban que la Ley de Costas no excluye, en

este caso, la competencia de la Comunidad Autónoma para legislar sobre el plazo para incoar estas acciones (FJ 1).

Como se ha avanzado, los preceptos impugnados guardaban una identidad sustancial con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno (núm. 6243-2023). El propio Tribunal Constitucional ya había resuelto previamente este conflicto competencial en la STC 76/2024, declarando la inconstitucionalidad de los artículos cuestionados de la Ley 7/2022 y expulsándolos del ordenamiento jurídico por contravenir la regla básica de imprescriptibilidad establecida en la ley de costas. En consecuencia, y de acuerdo con su doctrina consolidada, el Tribunal declara la “pervivencia de la cuestión de inconstitucionalidad” y “la extinción por pérdida sobrevenida de objeto” (FJ 2).

5. DE LA NO CONCURRENCIA DE “EXTRAORDINARIA Y URGENTE NECESIDAD” EN LAS MEDIDAS DE IMPULSO DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

La Sentencia 113/2024, emitida por el Tribunal Constitucional el 10 de septiembre, resuelve un recurso de inconstitucionalidad presentado por el presidente del Gobierno contra el Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón. Las disposiciones contenidas en dicha norma con rango de ley eran relativas al modelo energético de esta Comunidad Autónoma. En particular, su finalidad era reformar el modelo de uso de las energías renovables en la Comunidad Autónoma de Aragón, para lograr una mayor competitividad [FJ 4.c)]. Así, introducían una nueva definición del concepto de línea directa, creaban la figura jurídica de las mancomunidades de energía y modificaban del concepto de red cerrada.

El quid de la cuestión sobre el cual se discierne en esta sentencia es si esta norma merecía ser aprobada mediante el procedimiento de Decreto-ley. Recordemos que el art. 86 CE, que regula el Decreto-ley, declara que debe existir una “*extraordinaria y urgente necesidad*”. Aunque corresponde al Gobierno realizar un juicio político inicial sobre la urgencia de la situación, el

Tribunal Constitucional subraya que le corresponde velar por que este juicio no exceda lo razonable. Además, si bien las Comunidades Autónomas tienen potestad para dictar decretos-leyes, estos deben cumplir los mismos requisitos que los que emite el Gobierno central. En este contexto, el TC destaca la importancia de justificar adecuadamente por qué se necesitaba una acción normativa urgente en lugar de seguir el procedimiento legislativo ordinario (FJ 2).

Las Cortes de Aragón y el ejecutivo autonómico defendían la legalidad del decreto, argumentando que respondía a una situación crítica en el ámbito energético, agravada por la crisis derivada de la pandemia del covid-19 y el conflicto en Ucrania, y que respetaba el marco normativo estatal en materia de energía (FJ 1). En su opinión, estos eventos habían creado un contexto de volatilidad en los mercados energéticos que exigía una intervención urgente. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no acepta estas justificaciones. Considera que las referencias a estos eventos en la exposición de motivos del decreto eran demasiado vagas y generales. No se demostraba de manera concreta cómo estos problemas justificaban la adopción urgente de las medidas propuestas ni se explicaba adecuadamente por qué no podían aprobarse a través del procedimiento parlamentario ordinario. Su motivación se limitaba a realizar “*de forma abstracta y genérica*” unas referencias a la necesidad de hacer frente a los impactos sociales y económicos derivados de la pandemia del coronavirus y del conflicto armado en Ucrania, sin proporcionar ninguna explicación o concreción de la incidencia de dichos eventos [FJ 4.b)].

Esto, a juicio del máximo órgano de control constitucional, no permite cumplir las exigencias de una definición explícita y razonada del presupuesto habilitante. Y recuerda que la jurisprudencia constitucional rechaza la definición del presupuesto habilitante “mediante fórmulas rituales o genéricas aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable” (SSTC 18/2023, de 21 de marzo, FJ 5; 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 5; 105/2018, de 4 de octubre, FJ 4), 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10; 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6, y 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7). De esta manera, el Tribunal no entiende acreditada la “extraordinaria y urgente necesidad” exigida por la Constitución Española (FJ 3).

En resumen, la Sentencia 113/2024 reafirma los límites constitucionales al uso de decretos-leyes. Si bien la transición energética es un objetivo crucial, debe llevarse a cabo dentro de un marco que garantice la participación democrática y el respeto de los procedimientos legales establecidos. La constitucionalidad de la norma aragonesa con rango de ley es enjuiciada en un sentido negativo, declarándose contraria al art. 86 CE. Y no solo se declaran inconstitucionales los preceptos impugnados del Decreto-ley, dado que la falta de presupuesto habilitante afecta a toda la norma en su conjunto.

Cabe añadir que el presidente del Gobierno también había denunciado que ciertas disposiciones del Decreto-ley infringían la legislación básica estatal sobre planificación económica (art. 149.1.13 CE) y el régimen energético (art. 149.1.25 CE). Concretamente, contravenía ciertos preceptos de la Ley del sector eléctrico, de competencia exclusiva del Estado. Sin embargo, al ser declarada la invalidez de todo el Decreto-ley por no concurrir *“extraordinaria y urgente necesidad”*, el TC ya no entra a realizar el examen de estas alegaciones restantes, por resultar innecesario.

Esta sentencia plantea la cuestión de cómo abordar de la mejor manera las medidas para impulsar la transición ecológica. Por un lado, dado que el Decreto-ley introducía cambios significativos en el modelo energético regional, surge el debate sobre si debiera haberse sometido a discusión en las Cortes de Aragón mediante el procedimiento legislativo ordinario. Esta ausencia de debate podría constituir un límite en la participación de las fuerzas políticas y, por ende, de la ciudadanía, lo cual resulta especialmente problemático en temas de tanta envergadura como la política energética. Esta crítica se alinea con los principios de la democracia ambiental y la participación ciudadana reconocidos en el Convenio de Aarhus, que España ha ratificado.

La transparencia y la participación son pilares fundamentales en la toma de decisiones ambientales. El uso de un decreto-ley sin un debate parlamentario adecuado podría interpretarse como una deficiencia democrática que podría haber afectado negativamente al proceso de transición energética. De haber seguido el procedimiento legislativo ordinario, habría sido posible un debate más profundo y una mayor participación democrática, sin sacrificar los principios

constitucionales que garantizan el respeto a las minorías parlamentarias y la participación en la creación de leyes.

Pero, por otro lado, y más allá de la (in)constitucionalidad del Decreto-ley, la consecuencia de esta sentencia —la anulación de la norma aragonesa— podría estar retrasando la protección ambiental y la rápida adopción de medidas en materia de energías renovables. En el actual contexto de crisis climática, la transición energética requiere decisiones rápidas y decisivas. La demora en la implementación de políticas medioambientales podría tener consecuencias negativas en términos de sostenibilidad. Así pues, el procedimiento ordinario puede garantizar políticas ambientales sólidas y duraderas, respaldadas por consensos amplios, pero también puede dilatar la adopción de medidas urgentes de protección del medio ambiente. Cabe preguntarse, pues: ¿Cuán urgente e inaplazable es impulsar la transición energética en el actual contexto de emergencia climática, especialmente ante la crisis social, económica y energética derivada de la pandemia y la invasión de Ucrania por Rusia?

6. DE LAS COMPETENCIAS SOBRE EL LITORAL: COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO PARA LA DECLARACIÓN DE CADUCIDAD DE UNA CONCESIÓN DE USO Y APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

Con ocasión de un conflicto de competencias entre el Gobierno de Canarias y el Estado respecto a la declaración de caducidad de una concesión en el dominio público marítimo-terrestre, específicamente en el litoral de Fuerteventura, el Tribunal emite la Sentencia 119/2024, de 25 de septiembre. En particular, el recurso fue planteado por el Gobierno de Canarias respecto de la resolución de 27 de febrero de 2024 de la ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que declara la caducidad de la concesión otorgada, por orden ministerial de 8 de julio de 2003, a la entidad mercantil Geafond Número Uno Lanzarote, S.A., para la ocupación y aprovechamiento del dominio público. La sentencia se centra en la gestión y protección del dominio público marítimo-terrestre, con base en el artículo 132.2 CE, que establece la competencia exclusiva del Estado en la regulación y preservación de este espacio.

En primer lugar, el Tribunal detalla el contexto histórico y normativo de la Ley de Costas (Ley 22/1988), que busca asegurar la titularidad pública de la costa y evitar que este espacio se vea comprometido por ocupaciones privadas. Esta ley no responde únicamente a razones de titularidad, sino también a la necesidad de gestionar el litoral de forma coherente con su condición de bien de dominio público. En segundo lugar, el TC reitera que el Estado tiene la potestad exclusiva para definir el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre y para proteger su integridad frente a cualquier tipo de privatización o uso que pueda alterar sus características esenciales (FJ 2). El artículo 132.2 CE y la Ley de Costas establecen que el Estado debe preservar la naturaleza pública del litoral, evitando la generación de derechos privados que puedan socavar la integridad del espacio costero. De esta manera, el régimen de concesiones compensatorias contenido en la disposición transitoria primera de la Ley de Costas no altera la titularidad pública y se rige por los principios de imprescriptibilidad y limitación de derechos privados sobre estos bienes. El Tribunal recupera un fragmento de la STC 18/2022 para respaldarse en este argumento:

“En efecto, el originario carácter compensatorio de las concesiones de la disposición transitoria primera no se desnaturaliza como consecuencia del posible alargamiento del plazo de vigencia hasta setenta y cinco años: en primer lugar porque la regulación mantiene la exención en el pago del canon incompatible con la regulación de la concesiones de los arts. 64 y ss. LC; y, además, porque la prórroga de las concesiones de la disposición transitoria primera no altera su esencia, que se encuentra vinculada a las facultades de delimitación por el Estado del dominio público marítimo-terrestre, y por tanto, es ajena a “la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial” [STC 18/2022, de 8 de febrero, FJ 2 c), con cita de otras] que integra el objeto de la competencia de ordenación del litoral”.

En el Fundamento Jurídico 4, el máximo órgano constitucional aclara que la caducidad de concesiones en el dominio público marítimo-terrestre es una potestad del Estado, derivada de su competencia para establecer el régimen jurídico de este espacio y de su deber de impedir la perpetuación de ocupaciones que contradigan la normativa estatal. El TC concluye en el FJ 4 que esta decisión de caducidad no afecta las competencias de la Comunidad Autónoma en la

ordenación del litoral, ya que se inscribe en la competencia exclusiva del Estado sobre el régimen del dominio público marítimo-terrestre. Para ello, recupera la STC 68/2024, FJ 5.b):

“A modo de síntesis puede afirmarse que de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre resulta únicamente la facultad del Estado de adoptar medidas de protección que aseguren que la naturaleza y las características del mismo no sean destruidas y alteradas, así como para garantizar el uso libre, sin perjuicio de las posibilidades de actuación del Estado sobre la zona marítimo-terrestre a través de otros títulos”.

Así, la sentencia confirma que la decisión de caducidad de las concesiones en este ámbito responde a la necesidad de preservar el dominio público marítimo-terrestre en los términos definidos por la Constitución y la Ley de Costas, concluyendo que la competencia en la caducidad de estas concesiones corresponde al Estado:

“De este modo, como hemos adelantado, la decisión de caducidad de la concesión no se encuadra en la ordenación del litoral, sino que se enmarca en la competencia exclusiva del Estado de definir y establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre ex art. 132.2 CE, orientada a preservar sus características propias y a evitar que la naturaleza de los bienes que lo integran sea destruida o alterada. La declaración de caducidad no es, en consecuencia, un acto de ejecución de la normativa sobre la ordenación del litoral competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias y ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado, sino complemento normativo e integrador de los preceptos que determinan el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre ex art. 132.2 CE en la Ley de costas al poner fin a la excepcionalidad que suponen tales concesiones en relación con la protección del dominio público marítimo-terrestre” (FJ 5).

7.FE DE ERRATAS

Finalmente, conviene señalar un error tipográfico en la anterior crónica de Jurisprudencia Constitucional Ambiental (Primer Semestre de 2024) correspondiente al Vol. XV Núm. 1 (2024) de esta revista. En el subepígrafe tercero, titulado “3. Sobre la constitucionalidad de la Ley del Parlamento de

Andalucía 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio, por la que se regula la ordenación del territorio y el urbanismo", ubicado en la página nº 6 de la crónica, la sentencia comentada no es, como consta, la 126/2023, de 27 de septiembre —que ya es analizada en el subepígrafe 1 de la misma crónica— sino la Sentencia 25/2024, de 13 de febrero. Se ruega disculpar dicha errata.