



Roj: **STS 2972/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:2972**

Id Cendoj: **28079130052018100369**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **11/07/2018**

Nº de Recurso: **953/2017**

Nº de Resolución: **1194/2018**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ GAL 8629/2016,**
ATS 3466/2017,
STS 2972/2018

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.194/2018

Fecha de sentencia: 11/07/2018

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 953/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 12/06/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde

Procedencia: T. S. J. GALICIA. SALA C/A. Sección 2ª.

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: Ppt

Nota:

R. CASACION núm.: 953/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1194/2018

Excmos. Sres.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente



D. Rafael Fernandez Valverde
D. Octavio Juan Herrero Pina
D. Juan Carlos Trillo Alonso
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy
D. Jose Juan Suay Rincon
D. Cesar Tolosa Tribiño

En Madrid, a 11 de julio de 2018.

Esta Sala ha visto el Recurso de casación 953/2017 interpuesto por don Abelardo , representado por el procurador don Luis Arredondo Sanz y asistido del letrado don José María Santiago Morales, promovido contra la sentencia 712/2016, de 1 diciembre, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el Recurso de apelación 4458/2016 , seguido contra la sentencia 261/2016, de 14 de julio de 2016, que dictó el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Santiago de Compostela en el Recurso Contencioso -administrativo (Procedimiento ordinario 261/2015), sobre imposición de multa e imposición de restauración de las cosas a su estado anterior, por comisión de infracción en materia de costas.

Ha sido parte recurrida la Junta de Galicia, representada por el procurador don Argimiro Vázquez Guillén y asistida de la letrada doña Marta Carballo Neira.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Santiago de Compostela se ha visto el Recurso Contencioso-administrativo (Procedimiento ordinario) 261/2015, seguido a instancia de don Abelardo , contra la Resolución de la Agencia de Protección de Legalidad Urbanística de la Junta de Galicia, de 8 de enero de 2015, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la anterior Resolución de dicha Agencia, de 9 de octubre de 2013, por la que se impuso sanción de multa, en la cuantía de 39.493,52 euros, y se ordenó la restitución de las cosas a su estado anterior en el plazo de tres meses a contar desde la notificación de la resolución, con la advertencia de la ejecución forzosa, mediante la imposición de multas coercitivas y, en su caso, de la ejecución subsidiaria.

En el citado procedimiento se dictó sentencia 261/2016, de 14 de julio de 2016 , desestimatoria del recurso interpuesto.

SEGUNDO.- Contra la citada sentencia dictada por el Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 2 de Santiago de Compostela se interpuso, ante la Sala de lo contencioso- administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Recurso de apelación 4458/2016 por don Abelardo en el que recayó sentencia 712/2016, de 1 de diciembre , cuyo fallo desestimaba el recurso.

TERCERO.- Notificada dicha sentencia a las partes, don Abelardo formaliza escrito de preparación del recurso de casación, en los términos previstos en el artículo 89 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA) en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, el cual, por auto de 8 de febrero de 2017, dictado por la Sala de instancia, se tiene por preparado, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia dentro del plazo de treinta días ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, y la remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

CUARTO.- En fecha 27 de febrero de 2017 presenta ante este Tribunal Supremo su escrito de personación don Abelardo , como parte recurrente, y, una vez recibidas las actuaciones, por la Sección primera de esta Sala se dictó auto de fecha 10 de abril de 2017 admitiendo el recurso de casación preparado y declarando que la cuestión planteada en el recurso, que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consiste en determinar:

"si el plazo previsto en el artículo 95.1 de la Ley de Costas (tras su reforma mediante Ley 2/2013) es de aplicación exclusivamente a partir de la imposición de las medidas de reposición de la legalidad, y si, por otro lado, los plazos de prescripción establecidos por el artículo 92 de la misma Ley , además de resultar de aplicación a las sanciones correspondientes, se aplican también a las medidas de reposición de la legalidad".

Por otra parte, el auto señala como norma que deberá ser objeto de interpretación:



"los artículos 92 y 95.1 de la Ley 22/1988 de 28 de julio, de Costas , en la redacción dada a los mismos por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Usos Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas".

En el mismo auto se ordena la remisión de las actuaciones a la Sección quinta de esta Sala para su enjuiciamiento, con arreglo a las normas de reparto de asuntos.

QUINTO.- Por diligencia de 25 de abril de 2017 se da traslado por treinta días a la parte recurrente para formalizar la interposición del recurso de casación, presentando su escrito el 13 de junio de 2017, en el que solicita que se case y anule la sentencia objeto del presente recurso, estimándose íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de la Agencia de Protección de Legalidad Urbanística de la Junta de Galicia, de 8 de enero de 2015, que desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución previa de 9 de octubre de 2013.

SEXTO.- Por providencia de 16 de junio de 2017 se tiene por interpuesto el recurso de casación y se acuerda dar traslado del escrito de interposición por treinta días a la Junta de Galicia, personada como recurrida, presentando su escrito de oposición el 4 de septiembre de 2017.

SÉPTIMO.- Por providencia de 21 de marzo de 2018 se señaló para votación y fallo el día 12 de junio de 2018, continuando la misma hasta el 27 de junio de 2018, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en este Recurso de casación 953/2017 la sentencia 712/2016, de 1 diciembre, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el Recurso de apelación 4458/2016 , seguido contra la anterior sentencia 261/2016, de 14 de julio de 2016, que dictó el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Santiago de Compostela en el Recurso Contencioso -administrativo (Procedimiento ordinario 261/2015), seguido contra la Resolución de la Agencia de Protección de Legalidad Urbanística de la Junta de Galicia, de 8 de enero de 2015, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la anterior Resolución de dicha Agencia, de 9 de octubre de 2013, por la que se impuso sanción de multa, en la cuantía de 39.493,52 euros, y se ordenó la restitución de las cosas a su estado anterior en el plazo de tres meses a contar desde la notificación de la resolución, con la advertencia de la ejecución forzosa, mediante la imposición de multas coercitivas y, en su caso, de la ejecución subsidiaria.

SEGUNDO.- La sentencia de la Sala de instancia, por lo que aquí interesa, se expresó en los siguientes términos en relación con la legalidad de la resolución impugnada:

"SEGUNDO: En el escrito en el que se formaliza el recurso de apelación se argumenta que la edificación litigiosa no es una sino un complejo integrado por diversos cuerpos diferenciados, que se fueron anexando a la edificación de a lo largo de los años; conjunto formado por una construcción inicial reflejada en el deslinde de Costas del año 1999, una ampliación de ella realizada antes de 2005, otras llevadas a cabo antes de mayo de 2006 (conversión de un galpón exterior y cierre del porche de la entrada), y un cobertizo de madera, adosado a la edificación principal, construido entre abril de 2010 y febrero de 2011 en una porción de suelo clasificada como urbana. De acuerdo con estos hechos sostiene la parte apelante que cuando el 24 de octubre de 2012 se inició la tramitación del expediente en el que se dictaron las resoluciones impugnadas ya se había producido la prescripción de las infracciones cometidas al realizar dichas obras sin la autorización que era necesario obtener al encontrarse en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, con excepción de la última de las indicadas, ya que tiene que ser aplicado lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley de Costas , en la redacción que le dio la Ley 2/2013, pues así lo establece la disposición transitoria tercera de esta ley .

TERCERO: Considera la parte apelante que la ley últimamente citada eliminó la imprescriptibilidad de la facultad de la Administración de reponer la legalidad en los casos de comisión de una infracción de la Ley de Costas, ya que el artículo 92 anteriormente decía "El plazo de prescripción de las infracciones será de cuatro años para las graves y un año para las leves, a partir de su total consumación. No obstante, se exigirá la restitución de las cosas y su reposición a su estado anterior, cualquiera que sea el tiempo transcurrido", y ahora su número 1, que es el que se refiere a la prescripción de las infracciones, se limita a decir "El plazo de prescripción de las infracciones será de dos años para las graves y de 6 meses para las leves, contados a partir de su total consumación. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de dos meses por causa no imputable al presunto responsable". La redacción actual de este precepto resulta de aplicación en el presente caso, según la parte apelante, porque el procedimiento



se resolvió cuando ya había entrado en vigor Ley 2/2013, cuya Disposición transitoria tercera dice: "Los procedimientos administrativos en trámite que se encuentren pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley , deberán ser resueltos conforme a la nueva normativa". La eliminación de la referencia que contenía la anterior redacción del artículo 92 a la facultad de reposición de la legalidad supone, según la parte apelante, que el plazo de prescripción de esa facultad es actualmente el mismo que el de las infracciones. Frente a esta interpretación, la Administración sostiene que al no existir un precepto específico que establezca el plazo de prescripción de esa facultad la consecuencia es que no se produce y puede ser ejercitada en cualquier momento. Este argumento no puede ser compartido, pues la Ley 2/2013 también modificó el artículo 95 de la Ley de Costas y estableció un plazo de 15 años para la prescripción de la obligación, impuesta en resolución administrativa, de restituir y reponer las cosas a su estado anterior e indemnizar los daños irreparables y perjuicios causados, y sería ilógico que pese a existir una resolución se produjese la prescripción, y no se produjese, en cambio, en el caso de no existir procedimiento administrativo. Pero tampoco puede serlo el de la parte apelante, puesto que equiparar prescripción de la infracción y prescripción de la obligación de reposición de la legalidad tropezaría con el obstáculo de la diferencia de plazos de prescripción según la gravedad de la infracción, diferencia que es irrelevante para la reposición de la legalidad; y además los plazos para ejercitar la facultad de reposición de la legalidad suelen ser más amplios, al no ser una actuación sancionadora, que los establecidos para la facultad de sancionar, y así lo muestran otras normativas en materia de protección del dominio público, como la Ley de Aguas. Y la modificación simultánea por la Ley 2/2013 de los artículos 92 y 95 de la Ley de Costas en lo que se refiere a la reposición de la legalidad pone de manifiesto el propósito del legislador de establecer para el ejercicio de esa facultad por la Administración un plazo de prescripción de 15 años, no transcurrido en el presente caso, como indica la sentencia apelada, ya que no media entre el año 1999, en que resulta acreditada la existencia de la primera construcción, y el 24 de octubre de 2012 , fecha de incoación del procedimiento administrativo. El recurso de apelación, en consecuencia, tiene que ser desestimado".

TERCERO.- La representación procesal del recurrente discrepa de la interpretación realizada, por la Sala de instancia, de los artículos 92 y 95.1 de la Ley 22/1988 de 28 de julio, de Costas (LC)—en la redacción diera Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Usos Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LMC)—, señalando al efecto que el legislador —mediante la expresada modificación legal— rebajó el plazo necesario para la prescripción de las infracciones previstas en la LC, pasando de cuatro a dos años (para la infracciones graves) y de un año a seis meses (para las infracciones leves), y de ahí deducía la prescripción respecto de la totalidad de las obras ilegalmente construidas, con excepción de las obras consistentes en el galpón de manera. En consecuencia, la recurrente mantiene que no se podría proceder a la demolición de las mismas porque la imprescriptibilidad de la acción de reposición de la legalidad (que estaba prevista en el inciso segundo del artículo 92 de la LC , hasta su modificación por la LMC) habría desaparecido con la citada reforma de la LC.

La parte recurrente rechaza la interpretación conjunta de los vigentes artículos 92 y 95, a pesar de que este segundo contempla ahora, tras la LMC, en su apartado 1, segundo párrafo, que la obligación de "restitución de las cosas y reposición a su estado anterior e indemnización de daños" 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 ". En síntesis, considera que la supresión del segundo inciso del artículo 92 —y, pese a la expresada reforma del artículo 95—, no ha venido acompañada de la introducción de una determinación análoga en ninguno de los preceptos de la LC , ya que tal eliminación sólo puede ser entendida como una clara manifestación de la voluntad del legislador de que la acción de reposición esté sujeta a plazo para su ejercicio, ya que si no la supresión del citado inciso segundo del artículo 92 carecería de toda lógica; esto es, según la recurrente, que la supresión del inciso implica el sometimiento a plazo de la acción de restitución.

Ocurre, sin embargo, que la modificación de la LC no ha establecido dicho plazo de manera expresa y específica, discrepando el recurrente de la interpretación de la sentencia de instancia en cuanto la misma considera de aplicación el plazo de 15 años previsto en el artículo 95 , que regulaba —y sigue regulando, tras la modificación— la denominada "Restitución de las cosas y reposición a su estado anterior e indemnización de daños", disponiendo que tal 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 ".

La recurrente, pues, considera que la interpretación de la sentencia es errónea, ya que, en realidad, el artículo 95 de la LC —tras su modificación por la LMC— contempla dos plazos distintos: el que (1) la Administración fija discrecionalmente para la reposición de las cosas a su estado anterior (inciso final del párrafo 1º del artículo 95: "en el plazo que en cada caso se fije para la resolución correspondiente"), y (2) el de quince años (previsto en el párrafo 2º) que es el plazo de que dispone la Administración para —una vez ordenada la reposición y no ejecutada la misma por el administrado— obligar a este a su cumplimiento; esto es, que el plazo de quince años del párrafo 2º del artículo 95 de la LC es para la obligación de ejecutar una orden adoptada, pero no para



adoptarla. Por ello, al no resultar de aplicación el plazo de quince años, la única interpretación razonable es la de aplicar el plazo de prescripción de las infracciones de la que la obligación trae causa (dos años/seis meses).

CUARTO.- Frente a ello, las Administración recurrida considera, en síntesis, lo siguiente:

Que, pese a lo dicho por la sentencia, la acción de reposición de legalidad —aún después de la modificación de la LC por la LMC— no está sujeta a plazo, siendo imprescriptible, lo diga, o no, el artículo 92 . Reconoce que la citada LMC eliminó el inciso segundo del citado artículo 92, que era la norma que expresamente señalaba que la restitución y la reposición de las cosas a su estado anterior se exigiría "cualquiera que sea el tiempo transcurrido". Pero insiste en que, pese a ello, tal eliminación no tiene los efectos que pretende la recurrente, pues si no existe plazo es, simplemente, porque no lo hay, y, si no lo hay, es porque la acción es imprescriptible.

Se añade por la Junta de Galicia que, someter la acción de reposición a los plazos de prescripción de las infracciones, implicaría condicionar el plazo de ejercicio a la calificación de la infracción, lo que imposibilitaría el ejercicio de la acción hasta dicha calificación, circunstancia que podría implicar la prescripción de la acción de restitución. Insiste en que dicha acción puede exigirse, en beneficio de todos, en cualquier momento, por parte de la Administración con competencia en la materia, recordando que así ha sido históricamente y que así debe de seguir siendo; una cosa, distingue, es el sometimiento a prescripción, por razones de seguridad jurídica, de las infracciones, mientras que, en la restitución —cuya razón es la protección del medio ambiente y el litoral—, regla ha de ser la contraria, esto es, la inexistencia de plazo de prescripción.

La Junta de Galicia apoya su posición de imprescriptibilidad en el respaldo constitucional que concreta en los artículos 45 y 132 de la CE , sin que pueda distinguirse entre dominio público marítimo terrestre y zona de servidumbre de protección, siendo procedente una respuesta unánime para ambos supuestos; y la completa con lo que deduce de determinados preceptos de la LC de los que deduce la defensa íntegra del dominio público marítimo terrestre (20) con las limitaciones previstas en el artículo 21 siguiente, recordando la imprescriptibilidad de las servidumbres, que hace extensiva a la acción de reposición de la legalidad; esto es, dado que la servidumbre tiene como finalidad la protección de dominio público, deduce que no hay plazo para el ejercicio de la acción de reposición.

En consecuencia, la Junta de Galicia apela a la finalidad de la LC, consistente en la protección del dominio público marítimo terrestre, y cita lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta, primero, de la misma Ley , en relación con las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, supuesto para el que la disposición impone la demolición "cuando no proceda la legalización por razones de interés público". De ello, deduce la Administración recurrida el contrasentido que supondría la obligación de incoación de expedientes de demolición en relación con las obras anteriores a la LC, siendo, sin embargo, de mejor derecho las posteriores a la reforma de 2013 (LMC) con apoyo en la prescripción que se propone, de temporalidad similar a la prescripción de las infracciones. Por ello considera que, pese a la desaparición del inciso segundo del artículo 92 , la previsión de imprescriptibilidad debe de aplicarse a las edificaciones posteriores a 1988. Y concluye apostando por la citada imprescriptibilidad de la acción de reposición, sean obras ejecutadas en el dominio público marítimo terrestre o en la zona de servidumbre de protección, de tránsito o de acceso al mar, al no poder distinguirse diferentes grados de protección del dominio público, no resultando de recibo que unas obras ilegales en dicho ámbitos sólo se sometan al plazo de 2 años o seis meses, añadiendo que es fácil suponer que la intención del legislador no era la eliminación de la imprescriptibilidad de la acción de reposición, tratándose —el eliminado— de un párrafo superfluo, pues si ningún plazo de prescripción se establece es porque la voluntad del legislador era la continuidad de la imprescriptibilidad. En resumen, que la acción es imprescriptible, sin que resulten de aplicación ni los plazos de prescripción de las infracciones (2 años/seis meses) ni el de 15 años del artículo 95 —que establece la Sala de instancia—, ya que dicho plazo lo es para la ejecución de la resolución en que se decidiese la restauración o reposición.

QUINTO.- Como ha podido observarse, por lo hasta ahora expuesto, nos encontramos ante la resolución de un recurso de casación que ha sido tramitado de conformidad con la Modificación introducida en la LRJCA de 1998 por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio (Disposición Final Tercera, Uno), por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial .

Los últimos párrafos de su Preámbulo (Apartado XII) dejan constancia del significado de esta reforma:

"En este ámbito, y con la finalidad de intensificar las garantías en la protección de los derechos de los ciudadanos, la ley opta por reforzar el recurso de casación como instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho. De esta forma, el recurso de casación podrá ser admitido a trámite cuando, invocada una concreta infracción del ordenamiento jurídico, tanto procesal como sustantiva, o de la jurisprudencia, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.



Con la finalidad de que la casación no se convierta en una tercera instancia, sino que cumpla estrictamente su función nomofiláctica, se diseña un mecanismo de admisión de los recursos basado en la descripción de los supuestos en los que un asunto podrá acceder al Tribunal Supremo por concurrir un interés casacional. Así, la Sala de casación podrá apreciar que en determinados casos existe interés casacional objetivo, motivándolo expresamente en el auto de admisión. El recurso deberá ser admitido en determinados supuestos, en los que existe la presunción de que existe interés casacional objetivo".

Pues bien, en el supuesto de autos, la Sección Primera de la Sala, mediante Auto de fecha 10 de abril de 2017 —como ya hemos expuesto— procedió a la admisión del recurso de casación preparado, declarando que la cuestión planteada en el recurso, que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consiste en determinar:

"si el plazo previsto en el artículo 95.1 de la Ley de Costas (tras su reforma mediante Ley 2/2013) es de aplicación exclusivamente a partir de la imposición de las medidas de reposición de la legalidad, y si, por otro lado, los plazos de prescripción establecidos por el artículo 92 de la misma Ley, además de resultar de aplicación a las sanciones correspondientes, se aplican también a las medidas de reposición de la legalidad".

Por otra parte, el auto señala como norma que deberá ser objeto de interpretación:

"los artículos 92 y 95.1 de la Ley 22/1988 de 28 de julio, de Costas, en la redacción dada a los mismos por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Usos Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas".

Pues bien, a estas cuestiones concretas debe de referirse nuestra doctrina —y no a otras—, para luego, aplicando la misma, analizar el caso concreto resuelto en apelación por la Sala de instancia.

SEXTO.- El artículo 10 de la LC habilita a la Administración para (apartado 1) investigar la situación de los bienes y derechos que se presume que pertenecen al dominio público marítimo terrestre, que, conceptualmente, se delimita en los artículos 3, 4 y 5 de la misma LC, de conformidad con lo establecido en el artículo 132.2 de la Constitución; y, en su apartado 2, el mismo precepto habilita a la Administración para la "recuperación posesoria de oficio y en cualquier tiempo —de los bienes que integran el dominio público marítimo terrestre— ... según el procedimiento que se establezca reglamentariamente".

Este precepto, que, en síntesis, establecía la imprescriptibilidad de la citada "facultad de recuperación posesoria" de oficio de los bienes de dominio público marítimo terrestre, se coordinaba con el inciso segundo del artículo 92 de la misma LC que, como sabemos, establecía —para cuando se cometiera una infracción de las previstas en los artículos 90 y 91— la obligación bien de "restitución de las cosas", bien de "su reposición al estado anterior". Esta obligación —derivada, pero autónoma de la sanción— tenía que imponerse por la Administración "cualquiera que sea el tiempo transcurrido", en la resolución con la que se concluía el procedimiento sancionador. Dicho de otra forma, como consecuencia de la comisión de una de las infracciones previstas en los artículos 90 y 91, la Administración tenía que proceder a la imposición de las sanciones correspondientes, si bien con sujeción a los plazos de prescripción que se establecían en el artículo 92.1 (cuatro años para las graves y un año para las leves); pero, al mismo tiempo, la propia Administración de Costas tenía la obligación de imponer la restitución y reposición de las cosas a su estado anterior a la infracción "cualquiera que sea el tiempo transcurrido", esto es, aunque la infracción hubiere prescrito —y, por tanto, no se impusiera—. Ello concuerda con lo que se decía en el inicio el inciso suprimido ("No obstante") que sólo quería decir que, aunque se hubiera producido la prescripción —por el transcurso de los plazos citados— de las infracciones, y, "no obstante" ello, la obligación de restitución y reposición de las cosas a su estado anterior a la infracción, subsistía: de ahí que digamos que se trata de una obligación autónoma, pero derivada de la infracción cometida.

Como exponen las partes, el legislador ha procedido a la supresión de este inciso segundo del artículo 92 —dejando en vigor el artículo 10.2— y ha regulado esta obligación de restitución y reposición de las cosas a su estado anterior a la infracción, sólo y exclusivamente, en el artículo 95.1, precepto al que ha añadido un párrafo 2º, del que luego nos ocuparemos; esto es, el legislador ha dejado de regular esta obligación de restitución y reposición en el ámbito de las Infracciones (Capítulo Primero, Título V, artículo 92), y la contempla, solo y exclusivamente en el ámbito de las Sanciones (Capítulo Segundo del mismo Título, artículo 95), dándole la regulación que ahora —tras la LMC— en este precepto se contiene. Debemos, no obstante, destacar que dicha obligación de restitución y reposición de las cosas a su estado anterior a la infracción, puede derivar bien de una infracción administrativa, a las que nos venimos refiriendo, pero también de una condena penal, tal y como se desprende del primer inciso del artículo 95.1: "Sin perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga ...".



Pues bien, con dicha modificación no se ha alterado regulación de estas obligaciones de restitución y reposición de las cosas a su estado anterior a la infracción, pues, así lo decía —y lo sigue diciendo— el artículo 95.1 que no imponía —ni impone— plazo alguno para la imposición de tales obligaciones, "[s]in perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga". El inciso final de este artículo 95.1 no imponía, pues, —y sigue sin imponer—, plazo alguno para la que, bien el Tribunal penal cuando condena, bien la Administración de Costas cuando sanciona, concrete y establezca, mediante la correspondiente sentencia o resolución administrativa, los términos de las obligaciones expresadas de restitución y reposición de las cosas a su estado anterior a la infracción. No nos corresponde, en consecuencia, determinar plazo alguno para ello, ya que el plazo en que se dicte vendrá, en cada caso, determinado por la naturaleza de la de la resolución en que se imponga (judicial o administrativa), de las circunstancias concretas del caso, y, en fin, del igualmente concreto procedimiento penal, o expediente administrativo, en el que se hubiera adoptado la decisión.

Por todo ello, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

1º. 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.

2º. Que, en consecuencia —y respondiendo a la segunda de las cuestiones que, en concreto se nos formulan—, no resultan de aplicación a las obligaciones de restitución y reposición de las cosas a su estado anterior a la infracción, los plazos de prescripción previstos (antes y después de la LMC) para las infracciones (en artículo 92.1 LC), por lo que, se insiste, las mismas no se somete a los plazos de prescripción establecidos para declaración de prescripción de las infracciones y sanciones.

3º. Que, impuestas, por el Tribunal penal o por la Administración de Costas, las citadas obligaciones, la LC, tras su reforma por la LMC de 2013, sí establece (artículo 95.1.2º) un plazo máximo de prescripción de quince años para la ejecución y el cumplimiento de tales obligaciones de restitución y reposición de las cosas a su estado anterior a la infracción. Y, decimos máximo porque habrá de estarse, con carácter previo, al plazo que, en cada caso, se establezca en la resolución (penal o administrativa) que imponga las citadas obligaciones, con dicho límite legal. Respondemos, con ello, a la primera de las cuestiones suscitadas).

4º. Que, no obstante lo anterior, y como excepción, dicho plazo de prescripción de la obligación impuesta, con el máximo de quince años, la LC deja a salvo, y no es por tanto de aplicación a los mismos, a los supuestos de recuperación de oficio de los bienes y derechos integrantes del dominio público marítimo terrestre —potestad distinta de las obligaciones que nos ocupan, que derivan del ejercicio de la potestad sancionadora— de conformidad con la remisión que el inciso final del nuevo párrafo segundo del artículo 95.1 realiza al artículo 10.2 de la misma LC .

Si bien se observa, la LC conecta esta facultad de recuperación de oficio del artículo 10.2 con los bienes integrantes del dominio público marítimo terrestre; concreción territorial que no se produce —a dicho ámbito de protección constitucional— cuando lo que se regulan son las tan citadas obligaciones de restitución y reposición de las cosas a su estado anterior a la infracción, pues, no se olvide, que el ámbito "territorial" de las infracciones es más amplio que el del dominio público marítimo terrestre, como se deduce de la simple lectura de algunas de las infracciones que se tipifican en los artículos 90 y 91 de la LC que, territorialmente, no se concretan —sólo— al dominio público marítimo terrestre, sino que también se extienden —algunas de ellas— a las zonas de servidumbre colindantes con el dominio público.

Esta, pues, es la doctrina que, con carácter general, resulta procedente establecer.

Así lo veníamos señalando.

SÉPTIMO.- De conformidad con la anterior doctrina, debemos declarar no haber lugar al recurso de casación deducido contra la STSJ de Galicia de 1 de diciembre de 2016, dictada en el Recurso Contencioso-administrativo 4458/2016), pues la sanción de multa, y la obligación de recuperación, fue impuesta mediante Resolución de la Directora de la Agencia de Legalidad Urbanística de 9 de octubre de 2013 (luego confirmada en reposición por la posterior Resolución de 8 de enero de 2015), siendo, sólo, a partir de la firmeza de dichas resoluciones, cuando procede el cómputo del plazo establecido para la ejecución de la misma que, en todo caso, no podría haber excedido de quince años, salvo que se tratara de recuperación en la zona de dominio público marítimo terrestre, que no es el caso de autos. Y ello se cumple en el supuesto de autos por cuanto el plazo impuesto, en las resoluciones impugnadas en la instancia, para la ejecución de las obligaciones de restauración y restitución, fue el ya expresado de tres meses.

OCTAVO.- No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el artículo 93.4 de la LRJCA , cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.



FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1º. Declaramos no haber lugar al Recurso de Casación 953/2017 interpuesto por don Abelardo contra la sentencia 712/2016, de 1 diciembre dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el Recurso de apelación 4458/2016, seguido contra la sentencia 261/2016, de 14 de julio de 2016, que dictó el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Santiago de Compostela en el Recurso Contencioso-administrativo (Procedimiento ordinario 261/2015), en el que se impugnó la Resolución de la Agencia de Protección de Legalidad Urbanística de la Junta de Galicia, de 8 de enero de 2015, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la anterior Resolución de dicha Agencia, de 9 de octubre de 2013, por la que se impuso sanción de multa, en la cuantía de 39.493,52 euros, y se ordenó la restitución de las cosas a su estado anterior, en el plazo de tres meses.

2º. No imponer las costas del recurso.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Jose Manuel Sieira Miguez D. Rafael Fernandez Valverde D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Juan Carlos Trillo Alonso D. Wenceslao Francisco Olea Godoy D. Jose Juan Suay Rincon

D. Cesar Tolosa Tribiño

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.