

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6676 Pleno. Auto 22/2024, de 28 de febrero de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 6521-2023. Mantiene parcialmente la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 6521-2023, interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia.

ECLI:ES:TC:2024:22A

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6521-2023, interpuesto por el presidente del Gobierno, en relación con la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, ha dictado, con ponencia del magistrado don César Tolosa Tribiño, el siguiente

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este tribunal el día 11 de octubre de 2023, el abogado del Estado, en nombre del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad frente a diversos apartados e incisos de otros tantos artículos, así como de la disposición final primera y la disposición final quinta de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia (Ley 4/2023).

Según el recurso, la Comunidad Autónoma de Galicia se ha extralimitado en sus competencias y ha invadido la competencia exclusiva del Estado derivada de su titularidad dominical (art. 132.2 CE) y ejercida a través de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas y el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de costas. Atribuye dicho vicio de inconstitucionalidad, en el fundamento tercero, a los arts. 1.2 d) y g); 2.1 y 2.2; 23.2 d), g) e i); 24.3 c), e) y f); 27.3 c); 34.2 a) y b), 34.3; 35.2 a), b) y c); 36.2 a), b) y c); 40.2 y 40.3; 41.2 a), b), c) y d); 46.3 a) y b); 48.3; 49.1 en el inciso «salvo que estén sujetos a declaración responsable de acuerdo con lo dispuesto en el apartado siguiente»; 49.2, 49.3 y 49.4; 57.3; 58.3 segundo párrafo, en el inciso final «[h]asta la celebración del convenio, corresponde a la persona titular del bien cumplir las obligaciones derivadas de la legislación de patrimonio cultural»; 60.3; y a la disposición final primera de la Ley 4/2023; y, en el fundamento quinto de su escrito de impugnación a los arts. 2.1 y 2.2; 3 a); 11.4 b) y 11.5 b); 35.3; 41.3; 46.2; 48.1, 48.4 y 48.5; 52; 53.1 inciso «todos los títulos de intervención requeridos por la normativa vigente», 53.3 y 53.4; 62.5 inciso inicial «[c]uando el otorgamiento del título de ocupación corresponda a la administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia conforme a lo previsto en el artículo 48»; y disposición final quinta en el inciso «salvo lo establecido en el artículo 48.1» de la Ley 4/2023.

Por otra parte, considera que la Comunidad Autónoma de Galicia ha extendido sus competencias autonómicas sobre el mar territorial, censurando por ello en el fundamento

cuarto del escrito de impugnación la constitucionalidad de los arts. 11.5 a); 12.5; 21.1 d) y e); 23.2 m); 25.1 c) y 64.3 de la Ley 4/2023.

También entiende vulnerada la competencia exclusiva del Estado sobre pesca en aguas exteriores (art. 149.1.19 CE) y por ello impugna, en el fundamento sexto del recurso los arts. 22.1 y 22.2 a), b), c) y d), en todo aquello que se refiera a la pesca marítima en aguas exteriores; 25.1 a) y b); y 59.2 inciso «teniendo la obligación de asegurar en todos los instrumentos de ordenación marina del litoral previstos en esta un régimen de zonificación y uso que garantice el acceso y la permanencia de las embarcaciones gallegas a los caladeros cuya regulación sea de su competencia»; y la disposición final primera, «además, del ya señalado artículo».

Finalmente, en el último fundamento del recurso de inconstitucionalidad se atribuyen diversas vulneraciones a los arts. 11.1 inciso «y la lucha contra la contaminación marina», en cuanto se refiera a los vertidos mar-mar; 12.2; 25.1 d); 29.1; 46.5; y 55.2 de la Ley 4/2023, tanto por invadir competencias estatales sobre marina mercante como sobre el dominio público marítimo terrestre.

El abogado del Estado invocó los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) a fin de que se produjera la suspensión de los preceptos e incisos impugnados.

2. El Pleno del Tribunal, mediante providencia de 6 de noviembre de 2023, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, a la Xunta y al Parlamento de Galicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes; tener por invocado por el presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso, y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

3. Por escritos registrados en este tribunal los días 18 y 19 de diciembre de 2023 los letrados del Parlamento y de la Xunta de Galicia formularon sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto, así como, por medio de otrosí, que se abriera el oportuno incidente en el que se oyerá a las partes sobre el levantamiento de tal suspensión.

4. Por diligencia de ordenación del secretario del Pleno de 20 de diciembre de 2023, se concedió el plazo de cinco días a las partes personadas para que expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la ley impugnada.

5. El día 8 de enero de 2024 tuvo entrada en el registro general del tribunal las alegaciones de la Xunta de Galicia en las que solicitaba el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos recurridos.

A tal fin, efectúa un repaso de la doctrina constitucional aplicada para resolver estos incidentes. Argumenta que los acuerdos interpretativos alcanzados con otras comunidades autónomas en el marco de las comisiones bilaterales –a los que se refiere extensamente– se han recogido en diversos preceptos de la propia Ley 4/2023, por lo que difícilmente pueden ocasionarse perjuicios irreparables. Destaca que se han impugnado más preceptos que los apreciados como inconstitucionales por el Consejo de Estado y en ello apoya el levamiento de la suspensión de los preceptos en los que concurre dicha circunstancia. Reprocha el incumplimiento de la carga impugnatoria de muchos preceptos y afirma el amplio consenso obtenido en la aprobación de la Ley 4/2023, la importancia del litoral gallego y la finalidad de la citada ley. Recuerda las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre el litoral.

A continuación, a lo largo de 200 páginas, expone las razones sobre el levantamiento de la suspensión, junto con otras que –desbordando este incidente– tienen que ver con el fondo de la impugnación y la discrepancia con los argumentos esgrimidos por el abogado del Estado –o la ausencia de los mismos– y que ya puso de manifiesto en las alegaciones frente al recurso de inconstitucionalidad.

En relación con las primeras, que es a las que nos debemos circunscribir, indica que la gestión de los títulos de ocupación no está en vigor (art. 48.1 y disposición final quinta) lo que determina la inexistencia de perjuicio presente e irreparable y además, donde la gestión es autonómica, el Estado se reserva funciones muy cualificadas de supervisión, como la emisión de informes preceptivos. Argumenta que preceptos similares a los impugnados aprobados en otras leyes autonómicas no han sido recurridos ante el Tribunal Constitucional.

Sostiene que la previsión de criterios en relación con las directrices [art. 23.2 d), g), i) y m) de la Ley 4/2023]; las determinaciones del plan de ordenación costera [art. 24.3 c), e) y f)], del plan de ordenación marina [art. 25.1 a), b), c) y d)], y de los planes especiales de las playas [art.27.3 c)]; las estrategias [arts. 22.1 y 22.2 a), b), c) y d) y 57.3 de la ley 4/2023]; los trabajos preparatorios [art. 11.5.a) de la Ley 4/2023]; la emisión de informes (arts. 12.5 y 52 de la Ley 4/2023); los eventuales procedimientos integrados (en referencia a la impugnación de parte de los apartados 1, 3 y 4 del art. 53 de la Ley 4/2023); las previsiones contenidas en los instrumentos de ordenación del litoral (art. 59.2, en el inciso impugnado de la Ley 4/2023); los preceptos que pretenden luchar contra la contaminación marina (art. 11.1 en el inciso impugnado de la Ley 4/2023); el impulso de la implantación de establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria en espacios portuarios (art. 12.2 de la Ley 4/2023); o por su carácter programático (art. 29.1 de la Ley 4/2023), no causan perjuicios irreparables y presentes.

Niega también la existencia de tales perjuicios en relación con los usos permitidos, compatibles y prohibidos a que se refieren distintos artículos impugnados para las tres áreas de zonificación. También considera que mantener la suspensión de otros preceptos puede ocasionar confusión (en relación con la impugnación de los arts. 48.1, 58.3 y disposición final quinta en los incisos impugnados de la Ley 4/2023) o es innecesario, al respetarse la legislación estatal (arts. 60.3, 62.5, inciso final y 64.3 de la Ley 4/2023).

6. El día 10 de enero de 2024 presentó sus alegaciones el abogado del Estado, en las que solicita el mantenimiento de la suspensión. Considera que en el presente caso concurre, de forma notoria, el interés general en el mantenimiento de la suspensión. Indica que en el caso de que se levantara la suspensión se podrían producir perjuicios de imposible reparación si se estimara el recurso, al afectarse a un ámbito tan sensible como el mar territorial, el dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre. Entiende que la afectación medio ambiental de las posibles actuaciones de ejecución previstas en la Ley 4/2023 implican la necesaria proyección del principio de prudencia. A tal fin acompaña como anexos sendos informes de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y de la Dirección General de Ordenación Pesquera y Acuicultura del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en los que se recogen los perjuicios irreparables y el daño al interés general que se producirían de levantarse la suspensión.

Sostiene que debe mantenerse la suspensión de todos los artículos que afectan a la delimitación de lo que se considera por la Ley 4/2023 «litoral», atendido el ámbito territorial que resulta de la definición del mismo, pues de no mantenerse se permitiría a la comunidad autonómica la proyección de la competencia de ordenación del territorio sobre los límites del mar territorial, sobre el cual no tendría competencia al situarse fuera del término del municipio. Ello implicaría, por conexión con el resto de los artículos arriba citados, el ejercicio de competencias ejecutivas por la administración autonómica sobre una porción de terreno sobre la que no ostentan competencias. Es por ello por lo que considera que debe mantenerse la suspensión del art. 2.1 y 2 y, por conexión, los artículos 1.2 g), 11.5 a), 12.5, 21.1 d) y c), 23.2 d), g), i) y m), 24.3 f), 25.1 c), 27.3 c)

y 64.3 de la Ley 4/2023 y por conexión el resto de los artículos que, en función de la definición de litoral, extienden las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia sin atribución estatutaria.

Por otra parte, considera que no debe levantarse la suspensión de todas las disposiciones impugnadas que condicionan el ejercicio de las atribuciones legales a la existencia de traspasos de competencias. En este marco se encontrarían los arts. 1.2 d), 11.4 b), 11.5 b), 48, 62.5 y, por conexión, la disposición final quinta. Este conjunto de preceptos se refiere al ejercicio de las competencias de la comunidad autónoma para la gestión de unos títulos de ocupación sin haber asumido la competencia estatutariamente para ello. Considera que el levantamiento de la suspensión habilitaría a la Comunidad Autónoma de Galicia a exigir judicial o extrajudicialmente a la Administración General del Estado la realización de esos traspasos antes de que el Tribunal se pronuncie acerca de su constitucionalidad y sin asumir estatutariamente la competencia para recibir tal traspaso ni ejercer tales funciones.

Añade que debe mantenerse la suspensión en relación con los artículos que permitirían la realización de cualquier actividad de ordenación económica o zonificación entre los límites interior y exterior del mar territorial. En concreto, el levantamiento de la suspensión del art. 22 permitiría a la Comunidad Autónoma de Galicia elaborar una estrategia de economía azul, que se apartara de la planificación estatal o colisionara directamente con ella, pudiendo afectar a las comunidades autónomas colindantes. Resalta la amplia afectación e impacto que tiene dicha estrategia atendida la continuidad de todo el litoral.

Por otra parte, el levantamiento de la suspensión de la aplicación del art. 25.1 de la Ley 4/2023 puede dar lugar a resoluciones y actos sobre la economía del mar, el desarrollo del espacio marítimo o aprovechamiento de recursos marinos incompatibles o contrarios a la planificación estatal en dichos aspectos y de imposible o muy difícil reparación una vez producidos. Esto es, puede llevar a la toma de decisiones y resoluciones por parte de la Xunta de Galicia respecto de la franja de mar territorial en el que se decidan aprovechamientos, pesquerías o uso de artes incompatibles con la regulación nacional y comunitaria. Añade que el levantamiento de la suspensión del art. 59 de la Ley 4/2023, puede dar lugar a la zonificación de la zona marina incompatible con los planes estatales.

Refiere que debe mantenerse la suspensión de los artículos que atribuyen a la Comunidad Autónoma de Galicia competencias para otorgar autorizaciones y concesiones de ocupación. De no suspenderse la vigencia de la ley y contraviniendo la legislación estatal de costas, podría la Comunidad Autónoma de Galicia tomar decisiones que implicarían la destrucción y/o la sustracción del uso público de espacios de dominio público marítimo-terrestre. Se generarían así efectos irreversibles en el sustrato físico sobre el que se proyectarían esas resoluciones o informes, con el consiguiente deterioro irrecuperable del medio ambiente litoral. Así las cosas, el interés ecológico preferente que justifica el mantenimiento de la suspensión obedece a la necesidad de protección del demanio público en su integridad física y jurídica, y la vinculación que al mismo tiene la servidumbre de protección.

Sostiene que los arts. 36 y 60 de la Ley 4/2023 contemplan la construcción de infraestructuras hidráulicas para el abastecimiento de poblaciones y el saneamiento y depuración de aguas residuales; el art. 55 de la Ley 4/2023 hace referencia a la industria mar-alimentaria; el art. 34 regula los usos permitidos en el área de protección ambiental; el art. 35 de la Ley 4/2023 se refiere a los usos compatibles del área de protección ambiental; los arts. 40, 41 y 42 a los usos compatibles, permitidos y prohibidos en el área de mejora ambiental y paisajística, afectando todos ellos al dominio público marítimo-terrestre y a la zona de especial protección.

Añade que los arts. 40.1 y 46 de la Ley 4/2023 incluyen usos que afectan al dominio público marítimo-terrestre y a sus valores naturales, mientras que el art. 49.2 de la Ley 4/2023 rebaja la protección del dominio público marítimo-terrestre y de la zona de especial protección y en sus apartados tercero y cuarto recoge una presunción legal

sobre determinadas obras, instalaciones y actividades que se consideran susceptibles de desarrollarse sobre terrenos afectados por la servidumbre de costas.

Finalmente se refiere a la afectación que tiene sobre el dominio público marítimo-terrestre la regulación de los arts. 57, 58 y la disposición final primera de la Ley 4/2023.

7. El día 10 de enero de 2024, presentó sus alegaciones el Parlamento de Galicia, en las que solicita el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados. Recuerda la doctrina constitucional que se proyecta sobre estos incidentes y defiende la constitucionalidad de la Ley 4/2023, refiriéndose a cada uno de los preceptos impugnados.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de los arts. 1.2 d) y g); 2.1 y 2.2; 3 a); 11.1, 11.4 b), 11.5 a) y b); 12.2 y 12.5; 21.1 d) y e); 22.1 y 22.2 a), b), c) y d); 23.2 d), g), i) y m); 24.3 c), e) y f); 25.1 a), b), c) y d); 27.3 c); 29.1; 34.2 a) y b) y 34.3; 35.2 a), b) y c) y 35.3; 36.2 a), b) y c); 40.2 y 40.3; 41.2 a), b), c) y d) y 41.3; 46.2, 46.3 a) y b) y 46.5; 48.1, 3, 4 y 5; 49.1, 49.2, 49.3 y 49.4; 52; 53.1, 53.3 y 53.4; 55.2; 57.3; 58.3; 59.2; 60.3; 62.5; 64.3; disposición final primera y disposición final quinta de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, que se encuentran suspendidos en su aplicación como consecuencia de la invocación por el presidente del Gobierno de los arts. 161.2 CE y 30 LOTC en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra ellos.

Dada la cantidad de preceptos de la Ley 4/2023 impugnados y sobre los que debemos pronunciarnos en orden al mantenimiento o levantamiento de la suspensión y atendida la significación que esta decisión supone a la afectación de intereses medioambientales, debemos referirnos, aunque sea de un modo escueto, al contenido, finalidad e impacto que sobre el objeto regulatorio resulta de la Ley 4/2023.

Como indica la exposición de motivos de la ley 4/2023, Galicia es la comunidad autónoma con el litoral más largo de toda España, con uno de los ecosistemas marino-costeros más variados y ricos del mundo. La Ley 4/2023 aspira a la ordenación y gestión de ese litoral, cuya extensión se extiende hasta el límite exterior del mar territorial, desde un enfoque ecosistémico e integrado, con el convencimiento de asumir el protagonismo en su ordenación y gestión. Una regulación que contempla un cúmulo omnicomprendido de fines y objetivos, que de modo detallado se exponen en la exposición de motivos de la ley antes citada, y que tienen como punto de arranque una amplia definición del litoral sobre el que recae un sistema integrado de instrumentos de ordenación, que pretenden servir de apoyo al crecimiento sostenible de los sectores productivos vinculados al mar y al aprovechamiento de los mares y océanos como motor de la economía.

Para el logro de tales propósitos la Ley 4/2023 establece la regulación de los usos y actividades del litoral –que es zonificado en tres áreas distintas, pero comprensivas, cada una de ellas, tanto del dominio público marítimo-terrestre como de la zona de especial protección– y distingue los usos permitidos, compatibles y prohibidos, atribuyéndose la gestión de los títulos de ocupación del demanio marítimo-terrestre.

2. Expuesto lo anterior debemos empezar por recordar, atendido el contenido de las alegaciones formuladas por las partes, que los motivos de inconstitucionalidad deducidos en el recurso y controvertidos por la Xunta y el Parlamento de Galicia «son irrelevantes para resolver sobre la cuestión objeto de este incidente, pues según reiterada doctrina, al margen de algunos supuestos excepcionales en los que puede valorarse el *fumus boni iuris*, que aquí no concurren, la decisión de levantar o mantener la suspensión debe adoptarse al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda y atendiendo exclusivamente a las situaciones de hecho derivadas del mantenimiento o levantamiento de la suspensión y a los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse tanto para el interés general y público como el particular o privado de las personas afectadas. En este sentido, ha de recordarse que el mantenimiento de la

suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no solamente invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que debe igualmente demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos» (entre los más recientes, ATC 83/2021, de 15 de septiembre, FJ 2).

3. Tal y como resulta de los antecedentes, no se trata en este caso de la impugnación aislada de concretos preceptos, sino que el abogado del Estado con sustento en los dos informes aportados pone de manifiesto el impacto que la regulación de la Ley 4/2023 va a suponer sobre el dominio público marítimo terrestre atendida la propia definición y extensión del litoral que se acuña en la misma y el contenido de las competencias que se asumen sobre la gestión del litoral –que mermaría la protección que sobre el dominio público marítimo terrestre establece el Estado a través de su regulación– y proyecta ese planteamiento sobre los preceptos cuya suspensión pretende que se mantenga. Por su parte, la Xunta de Galicia defiende el levantamiento de la suspensión considerando que no existe el peligro presente e irreparable que se exige para mantener la suspensión.

4. Este tribunal tiene declarado que la carga que pesa sobre el recurrente en este incidente no comporta la necesidad de demostrar indubitadamente la existencia y cuantificación de los perjuicios invocados, sino la de argumentar de forma consistente sobre su existencia (ATC 35/2023, de 7 de febrero, FJ 4). En el presente caso, dicha justificación debe ser considerada suficiente pues se sustenta en que: (i) la Ley 4/2023 atribuye competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia para realizar actuaciones de ejecución sobre el dominio público marítimo-terrestre y la zona de especial protección, y con ello afecta a su preservación por el Estado, que tiene atribuida la competencia como titular del demanio (art. 132.2 CE). La dependencia de la aprobación del decreto de traspasos para la gestión de los títulos de ocupación, no minora dicho perjuicio, al poderse reclamar su aprobación incluso judicialmente de no suspenderse los preceptos que habilitan la gestión de los títulos de ocupación; (ii) el levantamiento de la suspensión posibilitaría elaborar estrategias, instrumentos, que en clara contraposición a la planificación estatal, sean soporte de actos y resoluciones administrativas, de imposible o difícil anulación, en ámbitos como la ordenación de espacios marinos o de pesca, desarrollo del sector energético, aprovechamientos, pesquerías o usos de artes incompatibles con la regulación nacional y comunitaria; (iii) los preceptos impugnados contemplan la construcción de infraestructuras, instalaciones y establecimientos que afectan al demanio y a sus valores naturales o a la servidumbre de protección.

Es relevante destacar, atendida la tutela que se pretende, que a la hora de ponderar los intereses concurrentes en este tipo de incidentes cautelares, la doctrina de este tribunal viene reiterando que el riesgo de deterioro del medio ambiente es objeto de «consideración preferente en este tipo de incidentes», pues «en materia de suspensión cautelar la salvaguarda del interés ecológico merece la condición de interés preferente, dada la fragilidad e irreparabilidad de los perjuicios que se podrían producir en caso de su perturbación, por lo que solo cabe admitir su subordinación a otros intereses públicos o privados de carácter patrimonial cuando la lesión de estos suponga afectar a un sector económico de manera directa e inmediata, fundamental para la economía de la Nación, con posibles perjuicios económicos de muy difícil reparación, o bien cuando la aplicación de las medidas controvertidas fuera susceptible de provocar gravísimos efectos perjudiciales» (ATC 114/2011, de 19 de julio, FFJJ 4 y 6).

En concreto hemos significado que «las actividades que utilizan como soporte físico los bienes integrantes del dominio público marítimo-terrestre pueden ser muy variadas, pero el ejercicio de dichas actividades ha de ser coherente con la necesaria protección de la integridad del demanio y la preservación, en la medida de lo posible, de sus características, pues tales bienes integran el medio ambiente susceptible de protección ex art. 45 CE, precepto constitucional que establece, como uno de los principios rectores de la política social y económica, la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales con el fin de proteger y

mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva» (ATC 34/2009, de 27 de enero, FJ 6).

5. No procede entrar a valorar cuestiones tales como la proyección que sobre el dominio público marítimo terrestre y la zona de especial protección tienen las competencias autonómicas, la compatibilidad o no de la regulación autonómica con la legislación estatal, el respeto a la normativa de costas mediante el reiterado uso de cláusulas de salvaguarda, entre otras, al pertenecer al fondo del asunto discutido en el proceso principal y ser del todo ajenas al presente incidente. Nos corresponde apreciar exclusivamente si la aplicación de las disposiciones impugnadas no resulta indiferente desde la perspectiva del interés ecológico y medioambiental subyacente, al ocasionar situaciones que siendo irreversibles o de difícil reparación, menoscaban la integridad del demanio y los valores naturales en él protegidos.

Dicho interés, de acuerdo con la doctrina que ya hemos recogido, ha de merecer consideración preferente en la resolución de este tipo de incidentes, máxime cuando las concretas normas impugnadas afectan a la regulación por el Estado del dominio público marítimo-terrestre y de la zona de especial protección, cuya finalidad responde a la obligación del legislador estatal de proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos. Estas finalidades que ampara el art. 45 CE no pueden alcanzarse, sin embargo, sin limitar o condicionar de algún modo las utilidades del demanio y su uso y con él y, en consecuencia, tampoco sin incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las comunidades autónomas costeras (STC 46/2007, FJ 12).

Es por ello que, limitados por la imposibilidad de enjuiciamiento del fondo de las cuestiones suscitadas, debemos mantener la suspensión de los preceptos que – habiendo sido impugnados– ha sido solicitada por el abogado del Estado. En efecto, la aplicación de tales normas es susceptible de provocar la consolidación de situaciones jurídicas irreversibles o cuya reparación no esté exenta de graves dificultades. En tal sentido, la aplicación de los preceptos impugnados, atendido su contenido, suponen la habilitación de determinados usos –cuestionados en el recurso–, y que, desde la perspectiva cautelar propia de este incidente, por mandato constitucional del art. 132.2 CE, deben llevar al mantenimiento de su suspensión.

En tal sentido, dicha afectación y las dificultades de reparación de los perjuicios resultan de que los preceptos: atribuyen el otorgamiento de la gestión del litoral y de la concesión de títulos habilitantes para su utilización a la Comunidad Autónoma de Galicia, así como la regulación del patrimonio público litoral [art. 1.2 d) y g) de la Ley 4/2023]; preceptúan como ámbito de aplicación de la ley, al definir el litoral, precisamente el dominio público marítimo-terrestre, a cuya protección se encamina la regulación estatal (art. 2.1 y 2.2 de la Ley 4/2023); regulan la preparación de los instrumentos de ordenación del litoral [art. 11.5 a) de la Ley 4/2023]; fijan las directrices o las estrategias que constituirán el marco de referencia de los instrumentos de ordenación del litoral y por tanto del dominio público marítimo-terrestre [arts. 21.1 d); 22.1 y 22.2 a), b), c) y d); y, 23.2 d), g), i) y m) de la Ley 4/2023]; determinan en la planificación de los usos de los espacios terrestre e intermareal del litoral o de los espacios marinos [arts. 24.3 c), e) y f) y 25.1 a), b) y d) de la Ley 4/2023] o de las playas [art. 27.3 c) de la Ley 4/2023]; establecen los usos permitidos, compatibles y prohibidos sobre el dominio público marítimo-terrestre y la zona de especial protección, así como los usos de los bienes del demanio (arts. 34, 35, 36, 40, 41 y 46); permiten la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para actividades e instalaciones determinadas (art. 48.3 de la Ley 4/2023); facilitan mediante el procedimiento de declaración, en sustitución de la autorización previa, ciertas instalaciones, obras y utilidades (art. 49 de la Ley 4/2023); permiten la explotación económica en términos turísticos de ciertos establecimientos ubicados en el demanio (art. 57.3 de la Ley 4/2023); regulan la responsabilidad sobre los bienes de interés cultural o catalogados ubicados en el dominio público marítimo-terrestre (art. 58.3 de la Ley 4/2023); prevén el emplazamiento de instalaciones en el

demanio o en la zona de especial protección (arts. 55.2 y 60.3 de la Ley 4/2023); amplían los usos portuarios permitidos (disposición final primera de la Ley 4/2023); y, contemplan medidas sobre el sector energético en el dominio público marítimo-terrestre [art. 25.1 c) de la Ley 4/2023].

Por otra parte, la previsión de informes de calidad de las aguas para posibilitar ciertos usos en el dominio público marítimo-terrestre, encomendándose los mismos al Instituto Tecnológico para el Control del Medio Marino (arts. 12.5 y 64.3 de la Ley 4/2023) puede bloquear el ejercicio de las competencias estatales (art. 62.5 de la Ley 4/2023), o bien consolidar un trato de discriminación (art. 59.2 de la Ley 4/2023), que la sentencia que en su día se dictará, caso de ser estimatoria, no podría reparar.

6. Por las razones expuestas, la ponderación de intereses en conflicto, y en especial la necesidad de tutela de los intereses ecológicos y medioambientales y la finalidad constitucional de preservación de la integridad del demanio y de sus valores naturales, se justifica la procedencia de mantener la suspensión inicialmente acordada de los preceptos que habían sido impugnados, debiendo aclarar que no ha lugar a suspender los artículos 21.1 c) y 42 de la Ley 4/2023, que no habían sido impugnados, mientras no procede mantener la suspensión de los artículos 21.1 e), 29.1, 52 y 53 de la Ley 4/2023, respecto de los que no se ha solicitado el mantenimiento de la suspensión.

Esto es, se debe mantener la suspensión de los arts. 1.2 d) y g); 2.1 y 2.2; 11.4 b), 11.5 a) y b); 12.5; 21.1 d); 22.1 y 22.2 a), b), c) y d); 23.2 d), g), i) y m); 24.3 c), e) y f); 25.1 a), b), c) y d); 27.3 c); 34.2 a) y b) y 34.3; 35.2 a), b) y c) y 35.3; 36.2 a), b) y c); 40.2 y 40.3; 41.2 a), b), c) y d) y 41.3; 46.2, 46.3 a) y b) y 46.5; 48.1, 48.3, 48.4 y 48.5; 49.1, 49.2, 49.3 y 49.4; 55.2; 57.3; 58.3; 59.2; 60.3; 62.5; 64.3; disposición final primera y disposición final quinta de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1.º Mantener la suspensión de los arts. 1.2 d) y g); 2.1 y 2.2; 11.4 b), 11.5 a) y b); 12.5; 21.1 d); 22.1 y 22.2 a), b), c) y d); 23.2 d), g), i) y m); 24.3 c), e) y f); 25.1 a), b), c) y d); 27.3 c); 34.2 a) y b) y 34.3; 35.2 a), b) y c) y 35.3; 36.2 a), b) y c); 40.2 y 3; 41.2 a), b), c) y d) y 41.3; 46.2, 46.3 a) y b) y 46.5; 48.1, 3, 4 y 5; 49.1, 2, 3 y 4; 55.2; 57.3; 58.3; 59.2; 60.3; 62.5; 64.3; disposición final primera y disposición final quinta de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia.

2.º Levantar la suspensión del resto de preceptos impugnados.

Publíquese este auto en el «Boletín Oficial del Estado».

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