

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**10946** *Pleno. Sentencia 68/2024, de 23 de abril de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 6521-2023. Interpuesto por el presidente del Gobierno respecto de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia. Competencias sobre el dominio público marítimo terrestre: nulidad parcial de los preceptos relativos a la garantía del acceso y permanencia de las embarcaciones gallegas en los caladeros de competencia autonómica y a la ocupación del dominio público marítimo terrestre por los sistemas de recogida, almacenamiento, tratamiento y vertido de aguas residuales; interpretación conforme con la Constitución del precepto legal autonómico que prevé la ocupación por establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria del demanio o de la zona de servidumbre de protección. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2024:68

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, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6521-2023, interpuesto por el presidente del Gobierno contra la totalidad o alguno de los incisos o párrafos 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 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 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; 52; 53.1, 3 y 4; 55.2; 57.3; 58.3; 59.2; 60.3; 62.5; 64.3; y las disposiciones finales primera y quinta de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia (en adelante, Ley del Parlamento de Galicia 4/2023). Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado. Han formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de Galicia. Ha sido ponente el magistrado don César Tolosa Tribiño.

#### 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 los arts. 1, 2, 3, 11, 12, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 29, 34, 35, 36, 40, 41, 46, 48, 49, 52, 53, 55, 57, 58, 59, 60, 62 y 64 y las disposiciones finales primera y quinta de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. El abogado del Estado invocó los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) a fin de que se produzca la suspensión de los preceptos e incisos impugnados.

El extenso recurso de inconstitucionalidad aparece estructurado en siete bloques, que se corresponden con los siete fundamentos jurídicos que el mismo contiene: A) En el primero identifica cinco grupos de motivos de inconstitucionalidad; B) En el segundo efectúa consideraciones generales sobre la definición del litoral, su gestión por las comunidades autónomas que han asumido competencias, el problema constitucional de las cláusulas de salvaguardia y de las *leges repetitae*; C) En el tercero atribuye vicio de inconstitucionalidad a numerosos preceptos por infringir la competencia exclusiva del Estado en la regulación del régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre; D) En el cuarto cuestiona diversos preceptos de la ley autonómica por incurrir en una extralimitación de las propias competencias autonómicas; E) En el quinto sustenta la impugnación de otros tantos preceptos por atribuirse la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre sin tener competencia estatutaria para ello; F) En el sexto atribuye la inconstitucionalidad de preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 por vulnerar la competencia exclusiva del Estado sobre pesca marítima; G) En el último fundamento se refiere a otros motivos de inconstitucionalidad.

A) Al exponer los motivos de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados dedica un primer fundamento a identificar lo que denomina como «grupo de motivos de inconstitucionalidad», y en el que incluye de modo genérico los siguientes reproches constitucionales: a) La apropiación de la competencia exclusiva del Estado para regular el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre en tanto que propietario demanial del mismo (art. 132.2 CE); b) Inadecuación de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 a la normativa básica en materia de limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre; c) Configuración de un concepto muy amplio de mar territorial sobre el que proyecta actuaciones careciendo de competencia; d) Asunción por la comunidad autónoma de la gestión de títulos de ocupación del dominio público en virtud de la ley, sin sustento en la competencia de ordenación del territorio y del litoral; e) Infracción de la competencia exclusiva del Estado sobre pesca en aguas exteriores (art. 149.1.19 CE), como consecuencia de la definición de litoral que se extiende hasta el límite exterior del mar territorial.

B) En el segundo fundamento, titulado «Sobre la definición de litoral, la gestión de litoral por algunas comunidades autónomas, sobre el principio de territorialidad en el ejercicio de las competencias autonómicas, sobre las cláusulas de salvaguardia y las *leges repetitae*», el abogado del Estado, sin abandonar el plano de análisis general de los vicios de constitucionalidad que atribuye a los preceptos impugnados, esto es, sin referirse de modo concreto a cada uno de ellos, efectúa cinco consideraciones:

a) El espacio que integra el litoral español es soporte de competencias locales, autonómicas y estatales. Por una parte, el Estado se encuentra obligado a «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», con sustento en los títulos competenciales previstos en los arts. 149.1.1 y 149.1.23 CE (STC 149/1991, de 4 de julio), pero por otra, la «variedad de las condiciones físicas de la costa hace razonable, e incluso impone, que no sean idénticas las normas que hayan de aplicarse en uno u otro sitio para la protección del medio ambiente litoral y para asegurar la utilización del demanio» (SSTC 87/2012, de 18 de abril, y 137/2012, de 19 de junio).

b) El Estado como titular del demanio tiene la competencia para determinar el régimen jurídico de los bienes que lo integran, de su utilización y protección, encontrándose comprendida la gestión del dominio público marítimo-terrestre, que incluye el otorgamiento de concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento [art. 110 b) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (en adelante, LC)]. Esta competencia, a diferencia de otras comunidades autónomas, no ha sido asumida por la Comunidad Autónoma de Galicia, de modo que la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 contempla determinada regulación si bien la supedita a la formalización de la transferencia o delegación de dicha competencia, sin que la misma corresponda a

la administración competente para la ordenación del territorio, ni pueda ser asumida por normas al margen del estatuto de autonomía, o pueda quedar a expensas de hipotéticas modificaciones competenciales [SSTC 149/1991; 128/2016, de 7 de julio, y 18/2022, de 8 de febrero, FJ 2 d)].

c) Las comunidades autónomas se han constituido sobre una estructura territorial de base municipal que no incluye el mar, de modo que sus competencias solo excepcionalmente pueden proyectarse sobre el mar territorial (STC 8/2013, de 17 de enero, FJ 5), debiendo existir a tal efecto un explícito reconocimiento estatutario o resultar del bloque de constitucionalidad atendida la naturaleza de la competencia o que resulte imprescindible para el ejercicio de la competencia de la que es titular (STC 38/2022, de 11 de marzo), como sucede en los casos de continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección (art. 6.4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad (en adelante, LPNB) tras la reforma efectuada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre).

d) La Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 hace uso de «cláusulas de salvaguarda» que por sí mismas no sanan el vicio de inconstitucionalidad, al depender la validez del precepto de su contenido sustantivo [STC 116/2017, de 19 de octubre, FJ 3 d)].

e) El art. 2.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 considera que el litoral gallego se extiende hasta el límite exterior del mar territorial, ámbito en el que se integra el dominio público marítimo-terrestre (art. 132.2 CE), de modo que, con sustento en dicho entendimiento del litoral gallego se expanden las competencias autonómicas al mar territorial. Por otra parte, reproduce preceptos de la legislación básica, incurriendo en el vicio de las *leges repetitae* planteando problemas de constitucionalidad [STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6 c), y 13/2019, de 31 de enero, FJ 2].

C) En el tercer fundamento afirma la inconstitucionalidad de los arts. 1.2 d) y g); 2.1, 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 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, 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 de la disposición final primera, al entender que ha existido una apropiación por la comunidad autónoma de la «competencia exclusiva del Estado para regular el régimen jurídico del dominio público marítimo terrestre porque es el propietario demanial del mismo».

a) Atribuye el vicio de inconstitucionalidad al art. 1.2 d) al considerar competente a la comunidad autónoma –atendida la definición del litoral gallego que efectúa el art.2.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023– para el otorgamiento de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, pese a que no ha sido asumida la competencia en el Estatuto de Autonomía de Galicia (en adelante, EAG), correspondiendo la gestión del dominio público marítimo-terrestre al Estado [art. 110 b) LC, y STC 149/1991, FJ 4 A)].

b) El art. 1.2 g) atribuye competencia normativa sobre el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre y en relación con los bienes del patrimonio histórico o artístico (puesto en relación con el art. 58.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023), tratándose de una regulación que le corresponde al Estado de manera exclusiva, conforme a lo expuesto con carácter general en el recurso y específicamente en lo que a la competencia sobre patrimonio histórico se refiere, en atención a lo resuelto en la STS 407/2004, de 28 de enero.

c) La inconstitucionalidad del art. 2.1 y 2.2 resulta de la definición del litoral al contravenir la competencia estatal para determinar el dominio público marítimo-terrestre (STC 100/2016, de 25 de mayo), sin justificarse en la competencia autonómica asumida en materia de «ordenación del territorio», al no extenderse esta ni sobre el mar ni sobre las aguas interiores (SSTC 149/1991; 3/2014, de 16 de enero; 38/2002, de 14 de febrero;

87/2013, de 11 de abril, y 99/2013, de 23 de abril), sin que la utilización de la cláusula «sin perjuicio» que utiliza el art. 2.3 salve la inconstitucionalidad del precepto, en primer lugar porque se constriñe al «mar territorial» ignorando el carácter indisponible de la regulación del dominio público marítimo-terrestre competencia exclusiva del Estado y atendida la doctrina constitucional por la que este tipo de cláusulas no sana el vicio de inconstitucionalidad de los preceptos [STC 116/2017, FJ 3 d)].

d) Reprocha al art. 23.2 d), g) e i), que enumera determinaciones que deben tener las directrices del litoral por incluir algunas que le corresponden al Estado. Pese a que la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre no es criterio de delimitación competencial, de la misma derivan determinadas facultades para el Estado, como el establecimiento de criterios de implantación de las actividades de litoral que establecen los arts. 25 y 32.1 LC (avalados por la STC 149/1991) y que determinan la inconstitucionalidad del art. 23.2 d) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023; por otra parte, solo el titular del demanio puede resolver sobre el grado de ocupación del demanio (STC 149/1991) y así lo ha efectuado el Estado en los arts. 65 a 74 del Reglamento general de costas aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre (en adelante, RGC), debiendo indicarse que la modificación del mismo por el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, ha sido anulada por la STS 150/2024, de 31 de enero, lo que vicia de inconstitucionalidad el art. 23.2 g) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023; y finalmente, el mismo criterio es aplicable al art. 23.2 i) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 conforme a la doctrina expuesta en la STC 149/1991.

e) La inconstitucionalidad del art. 24.3 c), e) y f) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, resulta porque en los apartados c) y f) se determinan los mecanismos de gestión de las áreas litorales, así como su protección, y la concreción de los usos permitidos, compatibles y prohibidos en las distintas áreas de litoral, regulando cuestiones que versan sobre bienes demaniales, que corresponden en exclusiva al Estado, quien las disciplina en los arts. 31 y siguientes de la Ley de costas, con carácter básico. Por su parte, el apartado e) atribuye al plan de ordenación costera la delimitación de los corredores ecológicos, regulados en la Ley 42/2007, que tiene carácter básico por haber sido dictada en ejercicio de la competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.23 CE. La Ley 42/2007, reserva al Estado el ejercicio de las funciones previstas en la ley en la zona económica exclusiva, la plataforma continental, los espacios situados en estrechos sometidos al derecho internacional y en alta mar (art. 6.1 *in fine* y 6.3 LPNB).

f) Se considera inconstitucional el art. 27.3 c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 que menciona los «planes especiales de playas», como «instrumentos de ordenación de las playas del litoral de Galicia» y parte del contenido de los mismos se refieren a materias de competencia estatal al ser las playas un espacio integrante del dominio público marítimo-terrestre, reguladas en el art. 33 LC y en los arts. 65 a 74 RGC. No le corresponde a Galicia ordenar los servicios de temporada, el régimen de utilización de las playas en cuanto establece normas que constituyen el régimen jurídico del demanio estatal que le corresponde al Estado, por lo que la Comunidad Autónoma de Galicia carece de competencia estatutaria.

g) Califica de inconstitucional el art. 34.2 a) y b) y 3, pues en el dominio público marítimo-terrestre los usos posibles y prohibidos, así como las reglas para su utilización, se recogen en la Ley de costas y en su reglamento, dictadas por el titular del demanio y no pueden ser sustituidas por la ley autonómica respecto de los bienes del dominio público marítimo-terrestre situados en su territorio. Otro tanto sucede con las servidumbres del demanio establecidas como básicas por el Estado en todo el perímetro costero y que admiten normas adicionales de protección, pero no normas que la reduzcan. No le corresponde a la comunidad autónoma regular los usos permitidos del dominio público marítimo-terrestre o reiterar los previstos en la norma del Estado, salvo que sea imprescindible para entender la norma autonómica. El precepto no reproduce exactamente la previsión del art. 31.1 LC al omitir algunos usos e introducir otros, además de omitir la referencia a la utilización libre, pública y gratuita para los usos

comunes. Esa regulación de los usos permitidos, de acuerdo con el art. 32 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, se proyecta sobre los terrenos afectados por la servidumbre de protección, que se encuentran regulados en los arts. 25.2 LC y 45 y 47.3 de su reglamento, por lo que el art. 34.2 y 3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, incurre en inconstitucionalidad al regular el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre y vulnerar la legislación básica en materia de medio ambiente.

h) La inconstitucionalidad del art. 35.2 a), b) y c) es planteada en términos similares a la que se formula en relación con el art. 34.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023; concretamente afirma que no le corresponde a la comunidad autónoma regular los usos autorizables del dominio público marítimo-terrestre, ni cabe la reiteración de la normativa del Estado que es a quien le corresponde regular esta materia. Señala que el precepto autonómico no reproduce de manera exacta la previsión del art. 31.2 LC, al incluir usos distintos. Añade que, además de carecer de competencia para establecer el régimen jurídico del demanio, se extralimita al contener la previsión relativa al otorgamiento de títulos habilitantes sobre el dominio público marítimo-terrestre.

i) A juicio del abogado del Estado la inconstitucionalidad del art. 36.2 a), b) y c) resulta de disciplinar los usos prohibidos en el área de protección ambiental, que puede incluir tanto el dominio público marítimo-terrestre como los terrenos afectados por las servidumbres de este (conforme resulta del art. 32 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023) y si bien la comunidad autónoma puede establecer medidas adicionales de protección ambiental (art. 149.1.23 CE), no puede reducirlas. En tal sentido el precepto no alude al art. 25 LC en relación con la servidumbre de protección y por otra parte limita el alcance de la prohibición de las «actuaciones de transformación urbanística», pues permite la «implantación de dotaciones públicas estratégicas del artículo 60», contraviniendo el art. 25 LC y el art. 44.6 de la misma en los que no se permite el emplazamiento de instalaciones de aguas residuales ni de colectores en la ribera del mar ni en los primeros metros desde la misma.

j) Continúa sosteniendo la inconstitucionalidad del art. 40.2 y 3 de la tantas veces citada Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, nuevamente por regular –careciendo de competencia– usos de espacios que incluyen el dominio público marítimo-terrestre y los terrenos afectados por la servidumbre de protección, residenciando en el precepto los mismos reproches que formula contra los dos anteriores artículos en relación con la improcedencia de la reproducción de preceptos estatales o con la circunstancia de introducir usos comunes distintos a los previstos en el art. 31.1 LC, tales como los usos agrícolas, ganaderos y forestales. Por otra parte, incluye terrenos afectados por la servidumbre de protección, para los que el art. 45 RGC, prevé actuaciones a realizar sin autorización, que también se disciplinan en el art. 25.2 LC y en el art. 47.3 RGC, en los que se prevé la correspondiente autorización del órgano competente para determinados usos forestales, como es la tala de árboles. Tras ello afirma la inconstitucionalidad en la vulneración de la legislación básica (art. 149.1.23 CE).

k) Nuevamente censura, en este caso, al art. 41.2 a), b), c) y d), por contener una regulación de usos sobre el área de protección ambiental que como se reitera comprende bienes del dominio público marítimo-terrestre y terrenos afectados por la servidumbre de protección, incluso espacios ajenos a la Ley de costas (art. 37 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, en tal sentido), incurriendo en el mismo exceso competencial que el art. 35 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 e indica que «no está al alcance de la comunidad autónoma incluir usos posibles y autorizables, adicionales a los estrictamente previstos en la Ley de costas, rebajando así el grado de protección dispensado a dichos bienes y terrenos». Añade que no le corresponde otorgar títulos habilitantes para ocupar el dominio público. Y tras ello, nuevamente concluye con la afirmación de que el precepto vulnera la legislación básica en materia de medio ambiente.

l) Al art. 46.3 a) y b) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 le reprocha que regule el régimen jurídico de dominio público marítimo-terrestre, al establecer los usos permitidos en el área de reordenación, la cual puede incluir espacios demaniales, como

la zona de servicio de los puertos autonómicos y los terrenos afectados por la servidumbre de protección. Recuerda que la zona de servicio de un puerto autonómico si bien no coincide con el dominio público marítimo-terrestre, sí lo hace con la zona de servidumbre de protección de aquel, que incluye determinados bienes que tienen la consideración de dominio público marítimo-terrestre (art. 52.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 6/2017, de 12 de diciembre, de puertos de Galicia) regulándose los usos permitidos y prohibiciones de dicha zona de servicio portuaria (arts. 49 LC y 105 RGC). A la zona de servicio del puerto no coincidente con el dominio público marítimo-terrestre, pero sí con la servidumbre de protección de aquel, son de aplicación las limitaciones de uso que prevé el artículo 25 LC y concordantes del Reglamento general de costas (STC 34/2014, de 27 de febrero, FJ 4).

m) El art. 48.3 es impugnado porque al prever los usos que considera autorizables en el dominio público marítimo-terrestre se extralimita en las competencias autonómicas, sin que la mera reproducción del precepto estatal evite el vicio de inconstitucionalidad. Refiere que el precepto establece una presunción legal sobre la necesidad de ocupación del demanio, pese a que muchas de las actividades o instalaciones se podrían ubicar fuera del dominio público marítimo-terrestre y tratarse de «actividades o instalaciones que la propia Ley de costas (de aplicación preferente e insoslayable) prohíbe expresamente en el dominio público marítimo terrestre (como sucede con las instalaciones de tratamiento de aguas residuales o los colectores paralelos a la costa)».

n) El art. 49.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 es cuestionado únicamente en lo que se refiere a su segundo inciso «salvo que estén sujetos a declaración responsable de acuerdo con lo dispuesto en el apartado siguiente», pues la previsión que efectúa su primer inciso requiriendo autorización previa autonómica para usos y actividades que pretendan llevarse a cabo en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre la conceptúa constitucional [conforme a la STC 149/1991, FJ 3 D) d)]. Por otra parte, impugna íntegramente sus apartados 2, 3 y 4 a los que llama el inciso final del apartado 1 impugnado.

La razón de la impugnación del apartado 2, es la modificación que supone del régimen de autorización previsto en el art. 49 RGC, rebajando su protección y el control de su utilización por parte del Estado, al impedir que la Administración General del Estado emita el informe previo al inicio de la actividad. Encuadra la competencia del Estado, esta vez, en el art. 149.1.18 CE, al prever la regulación estatal «un concreto mecanismo de intervención administrativa para garantizar el tratamiento común de los titulares de derechos, puesto que la opción por una de ellas en la concreta materia ambiental debe hallar justificación en la finalidad tuitiva a la que responde este título competencial (p. ej., establecer la técnica de la declaración responsable en el caso de obras o instalaciones ubicadas en la servidumbre de protección de costas (STC 57/2016, de 17 de marzo, FJ 4)».

Por otra parte, los apartados 3 y 4 del art. 49 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 recogen una presunción legal de que determinadas obras, instalaciones y actividades, son susceptibles de desarrollarse en terrenos afectados por la servidumbre de costas, reduciendo la protección del litoral y contraviniendo el art. 25 LC que no contempla la posibilidad de ciertas instalaciones y prohíbe expresamente otras como las edificaciones destinadas a residencia o habitación o las instalaciones de tratamiento de aguas residuales y colectores paralelos en los primeros veinte metros desde la ribera del mar, menoscabando la legislación básica estatal en materia de protección del medio ambiente litoral (art. 149.1.23 CE y STC 149/1991).

ñ) El art. 57.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 desconoce la competencia exclusiva del Estado para el establecimiento del régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, del que es titular, al incluir en la red de establecimientos turísticos a recuperar o rehabilitar los emplazados en el demanio o en su servidumbre de protección si se trata de edificaciones destinadas a residencia o habitación, contraviniendo la regulación de la disposición transitoria primera de la Ley de costas, que permite la conversión de los derechos de propiedad previos en derechos de

aprovechamiento concesional pero «respetando los usos y aprovechamientos existentes» o en los términos del art. 27.2 RGC que entiende por usos y aprovechamiento existentes los que «a la fecha de aprobación del deslinde se estuvieran llevando a cabo y fueran conformes a la legalidad vigente».

o) Impugna el artículo 58.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, segundo párrafo inciso final: «Hasta la celebración del convenio, corresponde a la persona titular del bien cumplir las obligaciones derivadas de la legislación de patrimonio cultural», por contravenir el apartado 3 de la disposición adicional tercera del Reglamento general de costas, que atribuye el cumplimiento de las obligaciones de la legislación de patrimonio cultural a la administración promotora de la declaración responsable o de la catalogación del bien. Dicha disposición, además de ser dictada en el ejercicio de la competencia estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre (art. 132 CE y STC 149/1991), deriva de la competencia estatal exclusiva en la regulación del régimen jurídico básico en materia de contratos y concesiones administrativas del artículo 149.1.18 CE. Ello se deduce de la disposición final segunda de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral por la que se modifica la Ley de costas de 1988, que introduce la vulnerada disposición adicional undécima de la Ley de costas, a su vez desarrollada por la disposición adicional tercera del Reglamento general de la Ley de costas.

p) La inconstitucionalidad del art. 60.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, resulta de contravenir el art. 44.6 LC, dictado en virtud de la «competencia exclusiva [del Estado] para la determinación del régimen jurídico del dominio público marítimo terrestre, así como respecto de sus servidumbres legales ex artículo 149.1.23 CE», que no permite el emplazamiento de instalaciones de tratamiento de aguas residuales en la ribera de mar ni en los primeros veinte metros desde la misma ni tampoco la instalación de colectores paralelos a la costa en dichos espacios.

q) Para cerrar este tercer fundamento, indica que la disposición final primera modifica el artículo 55 de la Ley del Parlamento de Galicia 6/2017, relativo a las «actividades, instalaciones y construcciones permitidas» conforme a los usos portuarios, en la zona de servicios, e incluye algunas que no figuraban en la redacción originaria de dicho artículo. Destaca como «más relevante» la relativa a los apartados 2 e) y g). Indica que la adscripción de bienes del dominio público marítimo-terrestre a las comunidades autónomas, si bien no modifica la calificación jurídica del bien, comporta que es la comunidad autónoma a la que le corresponde su utilización y gestión adecuadas a su finalidad y con sujeción a las disposiciones pertinentes (art. 49 LC). En el art. 49.4 LC se establecen los usos permitidos con limitaciones y los prohibidos. Dicho precepto se desarrolla en el art. 105 RGC, añadiendo la superficie máxima que tales usos pueden tener y en el art. 106 RGC que exige para la delimitación de los usos, el informe favorable de la administración general del Estado. A ello se añade que la adscripción del bien a la comunidad autónoma no le libera de las limitaciones medioambientales derivadas de los arts. 45 LC y 149.1.23 CE. Como reconoce la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 92, el ejercicio de las funciones ejecutivas autonómicas «se somete al respeto del régimen general del dominio público, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración». En tal sentido, los arts. 25 y 32 LC fueron declarados básicos por las SSTC 149/1991, FFJJ 3 y 4, y 34/2014, FJ 3, *in fine*, de modo que en la previsión de los usos portuarios no prevén «los relativos a la cadena mar-industria alimentaria» y «servicios sanitarios, asistenciales, docentes, culturales o deportivos». Dicha previsión en la norma autonómica no tiene el carácter de norma adicional de protección, ni supone un desarrollo de la norma básica, por lo que contraviene el art. 149.1.23 CE.

D) Dedicar el cuarto fundamento del recurso a sustentar la inconstitucionalidad de los arts. 11.5 a), 12.5, 21.1 d) y e), 23.2 m), 25.1 c) y 64.3 por extralimitación competencial, al extender las competencias autonómicas al mar territorial.

a) El art. 11.5 a) es considerado por los recurrentes inconstitucional en tanto que atribuye a la consejería con competencias sobre el mar el plan de ordenación marina y

los planes especiales de ría por lo que desconoce tanto las competencias estatales sobre los espacios marinos como el régimen de protección del medio marino establecido con carácter básico en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino (en adelante, Ley 41/2010) y en sus reglamentos de desarrollo: el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo; y el Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas.

b) El art. 12.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 atribuye al Instituto Tecnológico para el Control del Medio Marino el control de la calidad del medio marino y en particular, el control del cumplimiento de los objetivos ambientales en las aguas costeras del litoral de Galicia, completando sus funciones el art. 64.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 que atribuye al referido instituto la emisión de «un informe de compatibilidad con los objetivos de calidad y ambientales de las aguas de Galicia» para «las actuaciones que pretendan llevarse a cabo en aguas costeras que requieran la ejecución de obras o instalaciones, o la colocación o depósito de materiales sobre el fondo marino». Señala que el control de la calidad no se encuentra comprendido en la competencia de «ordenación del litoral» y que la Ley 41/2010 regula los informes de compatibilidad con las estrategias marinas de competencia exclusiva del Estado. La Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 establece la presunción legal de la necesidad de ocupación de esos espacios por la totalidad de las instalaciones destinadas a esa actividad, sin ni siquiera atribuir al solicitante la carga de acreditar esa necesidad de ocupación, vulnera la legislación básica de costas, con el consiguiente detrimento de la preservación de esa valiosa franja litoral y del régimen jurídico que rige la adopción de las medidas necesarias para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino, a través de su planificación, conservación, protección y mejora, con sustento en el art. 149.1.23 CE (disposición adicional primera de la Ley 41/2010). Son las estrategias marinas en cuya elaboración y seguimiento participan las comunidades autónomas, en la medida en que afecten a sus competencias, los instrumentos esenciales para la planificación del medio marino, sin que la Comunidad Autónoma de Galicia haya asumido la competencia sobre dicha materia, ni le alcance la competencia medio ambiental como consecuencia de la continuidad y unidad del espacio público protegido de competencia autonómica.

c) El art. 21.1 d) y e) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 dispone como instrumento específico de ordenación del litoral el «plan de ordenación marina» y «los planes especiales de ría» cuya inconstitucionalidad resulta de su relación con los arts. 11.5 a) y 23.2 m) de la misma ley, por las razones expuestas al abordar la inconstitucionalidad de estos artículos: desconocimiento tanto de las competencias estatales sobre los espacios marinos, como del régimen de protección del medio marino establecido con carácter básico en la Ley 41/2010 y en sus reglamentos de desarrollo: el Real Decreto 363/2017, y el Real Decreto 150/2023.

d) El art. 23.2 m) es considerado inconstitucional al imponer como determinación de las directrices del litoral los criterios para la determinación de los usos estratégicos y prioritarios del mar, a los efectos de la elaboración del plan de ordenación marina, al atribuir a la Comunidad Autónoma de Galicia facultades sobre el mar que la normativa vigente no le atribuye, ni respetar los criterios de extensión al mar de competencias autonómicas. El establecimiento de los criterios para la determinación de los usos estratégicos y prioritarios del mar, a los efectos de la elaboración del plan de ordenación marina, corresponde al Estado con carácter básico de acuerdo con la Ley 41/2010 y en los citados reglamentos de desarrollo.

e) El art. 25.1 c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 prevé como objetivo del plan de ordenación marina lograr el desarrollo sostenible del sector energético, con respeto de la biodiversidad y la pesca, el marisqueo y la acuicultura, pese a que la STC 3/2014, FJ 5, excluyó de la competencia autonómica en el mar territorial «el desarrollo sostenible del sector energético».



f) El art. 64.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 prevé la emisión de un informe de compatibilidad con los objetivos de calidad y ambientales de las aguas de Galicia para las actuaciones que pretendan llevarse a cabo en las aguas costeras que requieran la ejecución de obras e instalaciones, o la colocación o depósito de materiales sobre el fondo marino. Las aguas costeras se extienden hasta una milla náutica mar adentro desde las líneas de base rectas, según el artículo 16 bis.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas. Entiende el abogado del Estado que la ley no puede incluir, como competencia propia, la emisión de un informe similar al previsto en la normativa estatal, referido a aquellas actividades que requieran, bien la ejecución de obras o instalaciones en las aguas marinas, su lecho o su subsuelo, bien la colocación o depósito de materias sobre el fondo marino. Mediante dicha práctica, la Comunidad Autónoma de Galicia está sustituyendo la competencia exclusiva otorgada por la Ley 41/2010 al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que incluye la competencia para la emisión del correspondiente informe de compatibilidad con la estrategia marina, siendo dicha ley básica en virtud del art. 149.1.23 CE.

E) En el quinto fundamento sostiene la inconstitucionalidad de los arts. 2.1 y 2; 3 a); 11.4 b) y 5 b); 35.3; 41.3; 46.2; 48.1, 4 y 5; 52; 53.1, inciso «todos los títulos de intervención requeridos por la normativa vigente», 3 y 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 con respecto al ejercicio de las competencias autonómicas para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones del dominio público marítimo-terrestre, cuya entrada en vigor queda supeditada a la publicación del real decreto de traspasos de funciones y servicios de la administración general del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia», por atribuirse la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre sin tener competencia estatutaria para ello.

a) En relación con la inconstitucionalidad del art. 2.1 y 2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 se remite a lo ya expuesto sobre tales preceptos.

b) El art. 3 a) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 lo considera inconstitucional pues incluye entre los fines de la ley la «ordenación y gestión del litoral como una entidad continua y única», lo que atendido el concepto de litoral supone arrogarse la ordenación y gestión del dominio público marítimo-terrestre, cuando la competencia exclusiva en el establecimiento del régimen jurídico del dominio público es del Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia carece de competencias estatutarias en materia de otorgamiento y gestión de los títulos habilitantes para la utilización del dominio público marítimo-terrestre, correspondiéndole al Estado como afirmó la STC 149/1991, al pronunciarse sobre el art. 110 b) LC.

c) Por la misma razón, la inconstitucionalidad del art. 11.4 b) y 5 b) resulta de la atribución a la consejería de la función de otorgar títulos de intervención o la emisión de informes equivalentes para la utilización de los espacios terrestres del dominio público marítimo-terrestre, y de otorgar títulos de intervención para la utilización de los espacios intermareales y marinos del demanio, cuando corresponda en virtud de lo previsto en el artículo 48 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, pese a que el otorgamiento y gestión de los títulos habilitantes para la utilización del dominio público marítimo-terrestre es función que no ha sido asumida estatutariamente por la Comunidad Autónoma de Galicia y que no se incluye en la competencia de ordenación del litoral, tal y como afirmó, entre otras, la STC 149/1991 con ocasión de la propia impugnación del artículo 110 b) LC.

d) En relación con los arts. 35.3, 41.3 y 46.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, defiende su inconstitucionalidad por los mismos argumentos expuestos para el art. 48 de esta misma ley.

e) Aborda a continuación la inconstitucionalidad de los apartados primero, cuarto y quinto del art. 48 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, al referirse en su apartado primero, a la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre por parte de las consejerías competentes «en el momento en que se produzca el efectivo traspaso de funciones y servicios de la administración general del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación del litoral». Sin embargo, la comunidad autónoma ya ostenta competencias en la «ordenación del litoral», en virtud de los traspasos operados por los Reales Decretos 2424/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación del territorio y urbanismo; 3564/1983, de 5 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente; 1524/1984, de 1 de agosto, sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación del territorio y urbanismo; y 659/1985, de 17 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar, sin que haya modificado su estatuto a fin de reconocer nuevas funciones ejecutivas en relación con la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre que pudieran requerir nuevos traspasos. Por otra parte, el sometimiento a condición suspensiva y el contenido de lo previsto en el art. 48.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 a la aprobación del acuerdo de traspaso de funciones y servicios (disposición final quinta), es contraria a la doctrina del Tribunal (SSTC 95/2002, de 25 de abril, FJ 14; 128/2016, y 116/2017, FJ 4). En definitiva, señala el Consejo de Estado en su dictamen núm. 991/2023: «como ha quedado expuesto con anterioridad, la regulación preventiva o anterior a la futura adquisición de una competencia que no se tiene no es respetuosa con la titularidad competencial de quien la conserva, en este caso el Estado».

f) El art. 52 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 establece la solicitud de diversos informes en los procedimientos de otorgamiento de títulos de intervención. El abogado del Estado predica su inconstitucionalidad por conexión con los arts. 48 y 49 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. En concreto, considera que es contrario al art. 156 RGC que desarrolla el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones o concesiones que sean competencia de las comunidades autónomas, sin que la comunidad autónoma pueda sustituir un procedimiento por otro, al carecer de competencia para ello.

g) El abogado del Estado considera inconstitucional el art. 53 apartado primero inciso «todos los títulos de intervención requeridos por la normativa vigente» y apartados tercero y cuarto de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. El artículo 53 de la Ley autonómica alude al procedimiento integrado a seguir cuando deban otorgarse varios títulos de intervención, habilitando a la propia administración autonómica a su desarrollo reglamentario. Este precepto es contrario a las competencias autonómicas al atribuirse la instrucción de todos los títulos de intervención (estatales, como se ha visto respecto de los del artículo 48) y autonómicos (apartado 1). El apartado 3 se inmiscuye en competencias ejecutivas estatales por conexión con el artículo 48 (concesiones). Respecto del apartado 4, el art. 156 RGC ya desarrolla el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones o concesiones de competencia de las comunidades autónomas que requieren concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre por la administración general del Estado, sin que la Comunidad Autónoma de Galicia sea competente para suplantar esas previsiones de la normativa estatal. Por otra parte, cuando la actividad propuesta en la servidumbre de protección requiera la utilización del dominio público marítimo-terrestre, será necesario el otorgamiento del correspondiente título conforme a lo previsto en la Ley de costas y su reglamento, sin que corresponda, tampoco, a la comunidad autónoma regular procedimiento alguno, por carecer de competencia al respecto.

h) Se impugna el art. 62 apartado quinto 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». El artículo 62 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 hace referencia a la elaboración de estudios sobre resiliencia del litoral ante los efectos del cambio climático, disponiendo en su apartado primero, que corresponderá a la comunidad autónoma la elaboración de los mismos, pese a la incompetencia de dicha comunidad autónoma para gestionar los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre. Los estudios a los que se hace referencia en el art. 61 de la Ley autonómica no pueden referirse a aquellos terrenos que tengan la consideración de demaniales y sin perjuicio de lo previsto en el apartado segundo de la disposición adicional octava de la Ley 2/2013 sobre terrenos adscritos a las comunidades autónomas.

i) La impugnación de la disposición final quinta en el inciso «salvo lo establecido en el artículo 48.1 con respecto al ejercicio de las competencias autonómicas para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones del dominio público marítimo-terrestre, cuya entrada en vigor queda supeditada a la publicación del real decreto de trasposos de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia», resulta de los argumentos desarrollados en el artículo 48 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 en relación con la suplantación de las competencias de titularidad estatal en materia de gestión de autorizaciones y concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre y en relación con la falta de competencias del legislador autonómico sobre la alteración de las competencias estatutarias.

F) En el sexto fundamento se sostiene la inconstitucionalidad por infracción de la competencia estatal exclusiva sobre pesca en aguas exteriores ex artículo 149.1.19 CE de los artículos: 22, apartados 1 y 2, letras a), b), c) y d), en todo aquello que se refiera a la pesca marítima en aguas exteriores; 25.1 a) y b); 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».

a) El recurso frente al art. 22.1 y 2 a), b), c) y d), en todo aquello que se refiera a la pesca marítima en aguas exteriores, se fundamenta en que la materia «pesca marítima» es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.19 CE) cuando su regulación se proyecta sobre el mar territorial, la zona económica y las aguas internacionales (por todas, SSTC 38/2002, FJ 6, y 166/2013, de 7 de octubre, FJ 6).

b) El art. 25.1 a) y b) invade la competencia exclusiva del Estado en materia de pesca marítima (art. 149.1.19 CE) cuando su regulación se proyecta sobre el mar territorial, la zona económica y las aguas internacionales. Por el contrario, solo en el caso de que la disciplina de dichas cuestiones se ciña a las aguas interiores de la Comunidad Autónoma de Galicia resultará esta competente para establecerla (STC 9/2001, de 18 de enero, FJ 6).

c) La censura constitucional del inciso contenido en el art. 59.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 «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», se argumenta en la competencia exclusiva del Estado en referencia a los instrumentos de ordenación marina del litoral, en la determinación de la obligación de los antedichos instrumentos de establecer un «régimen de zonificación y uso», en los términos previstos en la Ley 41/2010 y en sus reglamentos de desarrollo ya citados, tal como se ha expuesto anteriormente en relación con la impugnación de los arts. 11.5 a), 21.1 d) y 23.2 m). Finalmente, la obligación que el precepto asigna al régimen de zonificación y uso de que garantice el acceso y la permanencia de las embarcaciones gallegas a los caladeros cuya regulación sea de su competencia, resulta inconstitucional en la medida en que

parece establecer una diferenciación de acceso a los caladeros entre embarcaciones «gallegas» y el resto de las embarcaciones españolas y comunitarias, que no se justifique por razones vinculadas a la pesca o la conservación de los recursos pesqueros en aguas marítimas interiores, además de interferir con la competencia exclusiva del Estado sobre pesca en aguas exteriores, por las razones señaladas con antelación en la impugnación del artículo 22 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

d) La disposición final primera es inconstitucional por las razones ya expuestas al abordar la misma.

G) En el séptimo y último fundamento, bajo la rúbrica «[o]tros motivos de inconstitucionalidad específicos», impugna:

a) El art. 11 apartado primero inciso «y la lucha contra la contaminación marina», en cuanto se refiera a los vertidos mar-mar, en cuanto que incluye en la misma el concepto de marina mercante (STC 40/1998, de 19 de febrero, FFJJ 50 y 52).

b) El art. 12 apartado segundo, en el que se prevé que «Portos de Galicia impulsará el desarrollo sostenible del litoral a través de la implantación de establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria en espacios portuarios de su competencia», en tanto que los usos posibles en espacios de dominio público marítimo-terrestre adscritos a las comunidades autónomas para usos portuarios se rigen por lo dispuesto en la legislación estatal de costas, en cuanto que los espacios siguen siendo de dominio estatal sin perjuicio de su adscripción a una determinada comunidad autónoma. La adecuación de los usos previstos a la norma estatal ha de determinarse caso por caso en el correspondiente expediente.

c) El art. 25.1 d) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, en lo que se refiere a las facultades reservadas al Estado en razón de su competencia exclusiva de marina mercante, cuando se refiere a que «[e]n el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia, el plan de ordenación marina» con el fin de alcanzar los objetivos: «d) impulsar el desarrollo sostenible del transporte marítimo, incluido el transporte de personas», pues es propio de la competencia exclusiva del Estado en marina mercante (art. 149.1.20 CE).

d) Se impugna el art. 29.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, porque al proyectar el desarrollo sostenible sobre el litoral, debe tomarse en consideración que la competencia autonómica relativa a la ordenación territorial del demanio costero resulta acotada por el uso que el Estado haga de las que le incumben para alcanzar los fines que ampara el art. 45 CE. La protección que el Estado ejerce sobre el dominio público marítimo-terrestre deriva del artículo 132.2 CE y, en palabras del fundamento jurídico 1 D) de la STC 149/1991, se traduce en que «para servir a estas funciones el legislador estatal no solo está facultado, sino obligado, a 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». La amplia definición del concepto de litoral de la ley gallega implica que esta se proyecte sobre ámbitos en los que prevalece la competencia estatal para establecer el régimen jurídico y la legislación básica estatal en materia medio ambiental, de modo que regula los principios rectores del dominio público marítimo-terrestre y del medio marino, careciendo de competencia para ello, y excediendo del marco programático que le atribuye el Consejo de Estado.

e) Se impugna el art. 46.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 en su inciso «[l]os bienes cedidos serán destinados a fines de uso o servicio público» por tratarse de un aspecto de competencia regulatoria estatal debido a la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre al que se refiere la cesión, en conexión con el resto de los apartados impugnados del artículo conforme a los argumentos previstos en las alegaciones precedentes.

f) El art. 55.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 hace referencia a la industria mar-alimentaria, entendida como «el conjunto de empresas y entidades que desarrollan actividades económicas propias del sector pesquero, marisquero y de la acuicultura, incluidas las actividades de extracción, cultivo, producción, manipulación,

transformación y comercialización de los productos de la pesca, el marisqueo y la acuicultura» y en el apartado impugnado se establece la presunción de la necesidad de ocupación del dominio público marítimo-terrestre o la zona de especial protección por los establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria, extralimitándose, pues no corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, sino que corresponde en exclusiva al Estado como titular demanial. En ejercicio de esta competencia, el artículo 32 LC establece la regla básica que es desarrollada en el art. 61 RGC, de modo que la presunción legal de necesidad de ocupación de esos espacios por la totalidad de las instalaciones destinadas a esa actividad, sin ni siquiera atribuir al solicitante la carga de acreditar esa necesidad de ocupación vulnera la legislación básica de costas, con el consiguiente detrimento de la preservación de esa valiosa franja litoral.

Finalmente, el recurso invoca expresamente los arts. 161.2 CE y 30 LOTC interesando la suspensión de la vigencia de los incisos, párrafos y apartados de los artículos impugnados.

2. Por providencia de 6 de noviembre de 2023, el Pleno del Tribunal 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 de Galicia y al Parlamento de Galicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que 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 acuerdo de sus respectivas mesas, el Congreso de los Diputados y el Senado acordaron personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. Por escritos registrados en este tribunal el 17 y 28 de noviembre de 2023, el letrado de la Xunta de Galicia y el del Parlamento de Galicia solicitaron la concesión de prórroga por el máximo legal del plazo para formular alegaciones. Por sendas diligencias de ordenación de 17 y 28 de noviembre de 2023, se acordó la prórroga en ocho días más del plazo concedido por la providencia de 6 de noviembre de 2023.

5. Mediante escrito presentado el 18 de diciembre de 2023, don Xosé Antón Sarmiento Méndez y doña Purificación López Gómez, como letrado oficial mayor y letrada del Parlamento de Galicia, en defensa y representación de este, formularon alegaciones solicitando la desestimación del recurso interpuesto.

A) El Parlamento de Galicia en sus alegaciones afirma la constitucionalidad de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, al indicar que se dicta en el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Galicia y se adecua a la normativa estatal básica en materia de limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar, al principio de territorialidad, a la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y a la competencia sobre pesca en aguas exteriores. El propio art. 2.4 y 5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 preceptúa que la ley es complementaria de la legislación sectorial que regula las actividades que se realicen sobre el litoral y que se aplica con pleno respeto de la legislación portuaria, de medio marino y de costas y, en todo caso, quedan fuera de su ámbito de aplicación los puertos del Estado.

Destaca, con reproducción del apartado IV de la exposición de motivos, que el objeto de la ley es la ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia desde un enfoque ecosistémico, que garantice un desarrollo sostenible siguiendo los criterios de diversos

instrumentos internacionales y europeos. Constituye una premisa avalada por la experiencia y el conocimiento científico que la escala autonómica es idónea para alcanzar dicho objetivo atendida la singularidad del litoral de Galicia.

Expone los títulos competenciales en los que, conforme a la doctrina constitucional, se sustenta la Ley y que se recogen en su exposición de motivos. Refiere que el Estatuto de Autonomía de Galicia asumió la competencia del art. 148.1.3 CE, incluyendo, además, la ordenación del litoral (art. 27.3 EAG), habiéndose pronunciado la STC 149/1991, FJ 1 A), en el sentido de que la competencia de las comunidades costeras para la ordenación del territorio lo es también para el litoral, en cuyo concepto se incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia. Continúa con la cita de las SSTC 38/2002, FJ 6, y 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 7, para indicar que el Tribunal Constitucional ha invocado el principio de territorialidad por el que se reconoce el territorio como elemento definidor de las competencias autonómicas, sin que el legislador estatal pueda, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria, llevar a cabo una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de competencias con el objetivo de delimitar las competencias autonómicas. El Tribunal Constitucional al interpretar qué debe entenderse por territorio autonómico extiende los puertos y la zona marítimo-terrestre a los territorios municipales en que están enclavados, a diferencia del mar territorial que no forma parte del mismo, aunque excepcionalmente sobre él puedan llegar a ejercerse competencias autonómicas, bien por explícito reconocimiento estatutario, bien por la naturaleza de la competencia.

Precisa que el punto de partida de la ordenación de la ley se ampara, con relación a los espacios del litoral, en el título de ordenación del territorio y del litoral (art. 27.3 EAG) y en otros títulos competenciales: competencia exclusiva sobre la pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura (art. 27.15 EAG), sobre los puertos autonómicos (art. 27.9 EAG), desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal en materia de ordenación del sector pesquero (art. 28.5 EAG) y puertos pesqueros (art. 28.6 EAG) o competencia de ejecución de la legislación estatal en materia de salvamento marítimo (art. 29.3 EAG) y vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego (art. 29.4 EAG). A ello se debe añadir la competencia exclusiva en materia de «[n]ormas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje en los términos del artículo 149.1.23 [CE]» y las competencias sobre espacios naturales marinos cuando así viniera exigido por la continuidad y unidad del espacio natural protegido (STC 99/2013) y las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente (STC 102/1995, de 26 de junio).

Sostiene que en materia de urbanismo, cuya competencia también incide en la ordenación del litoral, es incuestionable la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia, pero es evidente que en el espacio en que se ejerce la misma, pueden incidir competencias estatales, cuyo ejercicio puede justificar el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación concretos (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 5). Apunta, que la normativa básica del Estado debe dejar un espacio para el desarrollo normativo autonómico (STC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 6). La condición de dominio público o demanial de algunos espacios, a los que alude el art. 132 CE, califica una categoría de bienes, pero no es criterio delimitador de competencias (STC 77/1984, de 3 de julio), porque las facultades dominicales pueden ser utilizadas legítimamente solo en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, no para condicionar abusivamente la utilización de las competencias ajenas (STC 149/1991).

B) Bajo la rúbrica definición del litoral y principio de territorialidad, glosa el contenido del art. 2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 y destaca las limitaciones que en el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia se establecen en el apartado tercero del art. 2 y de las que resulta el respeto a las competencias exclusivas o de normación básica que le corresponden al Estado, así como que la ordenación del litoral debe realizarse de acuerdo con los principios de

lealtad institucional, colaboración, cooperación y coordinación (art. 4.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023).

En el apartado titulado gestión del litoral, considera que la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre –en que se incluyen las funciones ejecutivas de otorgamiento de las autorizaciones y concesiones previstas en la normativa de costas para la utilización y ocupación del demanio– se encuentra comprendida en la competencia asumida en los arts. 27.3 y 37.2 EAG sobre ordenación del territorio y del litoral, no correspondiéndole al Estado la competencia de gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre (dictamen núm. 227/2022, de 20 de julio, del Consello Consultivo de Galicia), ni por la titularidad de esta porción del dominio público, ni por la competencia estatal sobre protección del medio ambiente, sin que pueda retener dicha competencia en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 CE. Es necesario el traspaso de medios y servicios por parte del Estado para que, en aras a la lealtad institucional, se evite que persista la situación anómala de que el Estado siga ejercitando transitoriamente funciones que no le corresponden.

Rechaza el argumento del recurrente, que, con base en las SSTC 149/1991 y 18/2022, considera que Galicia no ha asumido la competencia, pues la comunidad autónoma tiene competencia propia en materia de ordenación del litoral y la regulación dictada con base a dicha competencia, aparece condicionada al traspaso efectivo de funciones y servicios con respecto al régimen general del dominio público marítimo-terrestre –regulación condicionada que se ha considerado constitucional en otros ámbitos (SSTC 128/2016, y 36/2020, de 25 de febrero)– sin que dichas normas de traspaso tengan capacidad delimitadora de competencias, capacidad que solo se predica de las normas que delimitan el bloque de constitucionalidad (SSTC 102/1985, de 4 de octubre; 59/1995, de 17 de marzo, y 47/1998, de 2 de marzo).

Defiende la utilización de cláusulas de salvaguarda y la reproducción de normas estatales. En el primer caso por obedecer a razones de seguridad jurídica para precisar el marco competencial autonómico con respeto a las normas integrantes del bloque de constitucionalidad. También sostiene la corrección constitucional de la reproducción de normas estatales, pues al tratarse de competencias compartidas con el Estado se pretende facilitar la comprensión de la regulación, para dotarla de mayor certeza y seguridad jurídica conforme a las SSTC 5/2015, de 22 de enero, FJ 9, y 25/2017, de 16 de febrero, FJ 3.

A continuación, examina de modo individualizado los preceptos impugnados siguiendo la agrupación de los mismos efectuada en el escrito de impugnación. Vamos a distinguir por tanto nuevamente cinco grupos, siguiendo la estructura del recurso de inconstitucionalidad: C) Referido a la competencia exclusiva del Estado para regular el dominio público marítimo-terrestre; D) Competencia autonómica sobre el mar territorial; E) La gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre; F) La competencia exclusiva sobre pesca en aguas exteriores (art. 149.1.19 CE); G) Y otros motivos específicos.

C) Preceptos impugnados relacionados con la competencia exclusiva del Estado para regular el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre.

a) En relación con el objeto de la ley [art. 1.2 d) y g)] destaca que el otorgamiento y gestión de títulos habilitantes, que es uno de los objetos de la ley, forma parte, como se ha expuesto, de la competencia propia y exclusiva de la comunidad autónoma. Indica que el concepto de litoral se fundamenta en la doctrina constitucional y las disposiciones sobre el mar territorial se entienden referidas exclusivamente para el ejercicio de competencias autonómicas y se ejercitan con respeto a las competencias estatales. Añade que la regulación y las acciones de conservación, ampliación y renovación del patrimonio público litoral, no contraviene el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, ni la competencia exclusiva del Estado, pues persigue la puesta en valor de ese patrimonio debiendo prevalecer la normativa del patrimonio cultural como reconoce la normativa de costas (art. 9.1 y disposición adicional undécima LC). Destaca que la regulación de título VI, que incluye medidas para acrecentar el patrimonio público

litoral, no ha sido impugnada y su contenido es similar al de otras comunidades autónomas.

b) En relación con el ámbito de aplicación (art. 2, apartados 1 y 2), referido al concepto y extensión del litoral, justifica su constitucionalidad en el apartado 3 del art. 2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, que contiene una cláusula de salvaguarda de las competencias estatales, coincidente con el redactado en el acuerdo de la Subcomisión de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral («BOE» núm. 125, de 26 de mayo de 2021) y conforme con la doctrina constitucional ya citada sobre el ejercicio de competencias autonómicas sobre el mar territorial. Añade que la definición de aguas costeras y aguas de transición que recoge la disposición adicional segunda de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, se remite a la efectuada en la legislación de aguas.

c) Con referencia a los artículos relativos a la ordenación del litoral y las playas [arts. 23.2 d), g) e i); 24.3 c), e) y f) y 27.3 c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023] discrepa del vicio de inconstitucionalidad y para ello expone la finalidad que pretenden las «determinaciones mínimas en abstracto» contenidas en esos instrumentos de ordenación (directrices, plan de ordenación y planes especiales) y que deben ser entendidas «en el marco de la legislación básica del Estado y con respeto de las facultades que derivan de su titularidad sobre los bienes que integran el dominio público marítimo terrestre» (art. 21.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023) y dentro de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia. Añade que la determinación cuestionada de los planes especiales no colisiona con el art. 33 LC, al tratarse de actuaciones y medidas de impulso para ordenar estos servicios y sin capacidad alguna para alterar físicamente el dominio público marítimo-terrestre.

d) A continuación se refiere al régimen de usos de los espacios del litoral gallego [arts. 34.2 a) y b); 34.3; 35.2 a), b) y c); 36.2 a), b) y c); 40.2 y 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» y 2, 3 y 4; y, disposición final primera de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. Entiende que la regulación de los usos permitidos en el área de protección ambiental: [art. 34.2 a) y b) y 34.3], compatibles [art. 35.2 a), b) y c)] y prohibidos [art. 36.2 a), b) y c)]; en el área de mejora paisajística [permitidos: art. 40.2 y 3; y compatibles: 41.2 a), b), c) y d)]; y en el área de reordenación [art. 46.3 a) y b)] es constitucional, al ser respetuosa con la normativa básica estatal, cuyos arts. 31.1 y 25.2 LC se reproducen por razones de seguridad jurídica y se complementan con la regulación no básica o con normativa en materia de competencia exclusiva autonómica, sin incidir en la naturaleza de los espacios o bienes que zonifica, ni alterar su régimen jurídico, como indica la exposición de motivos. Recuerda que conforme a la STC 149/1991, el otorgamiento de títulos de concesión o autorización del dominio público por la Administración General del Estado no puede realizarse contra las previsiones ordenadoras y si bien puede denegarse cuando pueda ser perjudicial para la integridad o utilización del dominio, no para condicionar la competencia autonómica.

Alude a que el art. 48.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 posibilita la ocupación del dominio público marítimo-terrestre de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 32 LC y 61 RGC. Es por ello, que desarrolla la normativa de costas respetando las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio y las facultades de la administración general del Estado de protección de la integridad del dominio público marítimo-terrestre, debiendo interpretarse en conexión con el apartado 4 del mismo art. 48 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

Sostiene que la inconstitucionalidad del art. 49.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 en el inciso «salvo que estén sujetos a declaración responsable de acuerdo con lo dispuesto en el apartado siguiente» y del art. 49.2, 3 y 4, se sustenta en la sustitución de la autorización autonómica por la declaración responsable y por presumir legalmente que determinadas obras, instalaciones y actividades pueden ser



realizadas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre. Sin embargo, dicho vicio de inconstitucionalidad no puede ser aceptado porque la declaración responsable, como la autorización administrativa, es un mecanismo para permitir obras en dicha zona, que ha sido concretado en el Decreto 97/2019, de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda de la Xunta de Galicia, de 18 de julio, por el que se regulan las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre. Añade, que las obras, instalaciones y actividades pueden ser realizadas en esta zona de servidumbre de protección suponen una concreción de la competencia autonómica de ordenación del territorio, y ello, sin perjuicio y con respeto a lo dispuesto en la normativa de costas y a las facultades de la Administración General del Estado de proteger la integridad del dominio público.

Cierra este subapartado refiriéndose a la disposición final primera, por la que se modifica el art. 55 de la Ley del Parlamento de Galicia 6/2017, relativo a las actividades, instalaciones y construcciones permitidas en la zona de servicio portuario y descarta la inconstitucionalidad de los nuevos usos. Sostiene que la Ley del Parlamento de Galicia 6/2017, establece la organización portuaria de Galicia y se limita a regular el régimen jurídico de los puertos e instalaciones portuarias competencia de la comunidad autónoma. Destaca que la modificación se ha limitado a añadir algunos usos portuarios [en los apartados c) *in fine*, y e)] y los vinculados a la interacción puerto-ciudad [apartado g)], explicitando las fórmulas de colaboración interadministrativas de los espacios portuarios vinculados a la interacción puerto-ciudad. Recuerda los títulos competenciales que amparan dicha regulación (arts. 27.3, 28.6, 27.15, 28.5 EAG), sin que dicha regulación contradiga o excluya la aplicación de la legislación estatal aplicable.

e) Finalmente cierra este primer grupo de preceptos rechazando que las actuaciones estratégicas para el desarrollo sostenible del litoral (arts. 57.3, 58.3, segundo párrafo 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» y 60.3), sean inconstitucionales. Indica que se consideran actuaciones estratégicas las que, en ejecución de una competencia autonómica, tienen lugar en el litoral y son esenciales para su desarrollo sostenible. Concretamente sobre los establecimientos turísticos se ejerce la competencia exclusiva sobre la promoción y ordenación del turismo dentro de la comunidad. Sostiene que se posibilita, no se impone, que ciertas edificaciones previamente existentes formen parte de la red de establecimientos turísticos y siempre que las mismas sean conformes a la Ley de costas. Se declara el patrimonio cultural del litoral actuación estratégica en relación con la competencia exclusiva sobre el patrimonio histórico, artístico, arquitectónico y arqueológico de interés de Galicia. La normativa de costas reconoce que la normativa de patrimonio cultural debe prevalecer. Por último, las dotaciones públicas esenciales para el abastecimiento de poblaciones y el saneamiento y depuración de aguas residuales se declaran estratégicas en relación con la competencia para la ejecución de la legislación estatal en materia de vertidos de aguas residuales en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego, para casos estrictamente necesarios y con respeto a la normativa de costas.

D) Preceptos impugnados relacionados con las competencias autonómicas sobre el mar territorial [arts. 11.5 a), 21.1 d) y e) y 23.2 m), 12.5, 25.1 c) y 64.3] se fundamentan en las competencias autonómicas sobre el mar territorial (arts. 27.3, 27.15, 27.9, 28.5, 28.6, 29.3 y 29.4 EAG). Sostiene la constitucionalidad del art. 11.5 a) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 en las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Galicia sin perjuicio del respeto a la legislación básica estatal en materia de protección del medio ambiente y pesca marítima. El control de la calidad del medio marino atribuido al Instituto Tecnológico para el Control del Medio Marino, lo es en el marco de las competencias autonómicas. El informe no es vinculante para el Estado, siendo un posible mecanismo de colaboración entre el Estado y la comunidad autónoma. La Ley 41/2010 reconoce la competencia autonómica para dictar normas adicionales de

protección. Asimismo, las atribuciones previstas en los arts. 21.1 d) y e), 23.2 m) y 25.1 c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 lo son en el marco de las competencias autonómicas y con respeto a la biodiversidad y pesca, el marisqueo y la acuicultura.

E) Preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 impugnados en relación con la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre [arts. 2.1 y 2; 3 a); 11.4 b) y 5 b); 35.3; 41.3; 46.2; 48.1, 4 y 5; 52; 53.1 inciso «todos los títulos de intervención requeridos por la normativa vigente», 3 y 4; 62.5 inciso «cuando el otorgamiento del título de ocupación corresponda a la Administración General de la Comunidad Autónoma de Galicia conforme a lo previsto en el art. 48» y disposición final quinta en el inciso «salvo lo establecido en el artículo 48.1 con respecto al ejercicio de las competencias autonómicas para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones del dominio público marítimo-terrestre, cuya entrada en vigor queda supeditada a la publicación del real decreto de traspasos de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia»].

La gestión de los títulos de ocupación forma parte de la competencia exclusiva de Galicia de ordenación del litoral (arts. 27.3 y 37.2 EAG) y comprende el otorgamiento de autorizaciones y concesiones previstas en la normativa de costas. Queda supeditada al traspaso efectivo de servicios y funciones, no precisa reforma estatutaria y su contenido respeta el régimen general establecido en la normativa de costas (art. 48.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023). Los títulos de intervención en relación con los usos compatibles en el área de protección medioambiental (art. 35.3, siempre de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023), de mejora ambiental y paisajística (art. 41) y en el área de reordenación (art. 46) se justifican «en la competencia propia y exclusiva autonómica» y la reproducción de la norma estatal se realiza por seguridad jurídica. Al procedimiento simplificado del art. 53 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, le es aplicable el régimen de la Ley del Parlamento de Galicia 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia.

Añade que el art. 48 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 prevé que cuando el otorgamiento de los títulos recaiga en una misma administración, debe seguirse un único procedimiento conforme al art. 52 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. Este precepto prevé la solicitud de informes de resiliencia, de impacto económico-social y de compatibilidad, no se oponen a la normativa de costas, sino que la complementan, en el marco de las competencias autonómicas para dictar normas adicionales de protección del medio ambiente. Refiere que la emisión de informes previos en ámbitos de competencia propios es una de las técnicas o fórmulas de cooperación en supuestos de coexistencia e integración de competencias estatales y autonómicas (STC 204/2022), si bien tales informes autonómicos no pueden ser vinculantes (SSTC 46/2007, de 1 de marzo; 116/2017, FJ 7, y 31/2010).

F) Preceptos relativos a la competencia estatal exclusiva sobre pesca en aguas exteriores (art. 149.1.19 CE). Nuevamente en relación con los arts. 22.1 y 2 a), b), c) y d), 25.1 a) y b), el inciso impugnado del art. 59.2 y la disposición final primera de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 relaciona las competencias autonómicas que los sustentan (arts. 27.3, 27.15 y 28.5 EAG) y que sustentaron la Ley del Parlamento de Galicia 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia, en cuyo art. 3 disciplina su ámbito territorial de aplicación en función de las materias que regula.

Refiere que el art. 22 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 no invade el art. 149.1.19 CE, máxime cuando el art. 21.1 de la ley controvertida explicita que sus previsiones deben entenderse en el marco de la legislación básica del Estado y con respecto a las facultades que derivan de su titularidad sobre los bienes del dominio público marítimo-terrestre. El art. 25.1 a) y b) de la Ley también se enmarca en las indicadas competencias, sin perjuicio de las competencias estatales. Sostiene que el inciso impugnado del art. 59.2 de la ley gallega se incardina en la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal en materia de ordenación del sector pesquero (art. 28.5 EAG) y garantiza el acceso y permanencia de las embarcaciones gallegas a los caladeros de regulación autonómica. Sobre la disposición

final primera que modifica el art. 55 de la Ley del Parlamento de Galicia 6/2017, se remite a las consideraciones ya realizadas.

G) En relación con los preceptos impugnados por otros motivos [arts. 11 apartado primero inciso «y la lucha contra la contaminación marina»; 12.2; 25.1 d); 29.1; 46.5, inciso «los bienes cedidos serán destinados a fines de uso o servicio público» y 55.2].

Comienza por referirse a la impugnación del inciso «y la lucha contra la contaminación marina», en cuanto se refiera a vertidos mar-mar del art.11.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 e indica que en la lucha contra la contaminación marina, en materia de vertidos al mar, en las aguas territoriales del litoral gallego, la Comunidad Autónoma de Galicia tiene competencias significativas, pues le corresponde la ejecución de la legislación del Estado, la competencia exclusiva en aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio y dictar normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje. En el ejercicio de dichas competencias señala que se ha aprobado la Ley del Parlamento de Galicia 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la administración hidráulica de Galicia, la Ley del Parlamento de Galicia 8/2001, de 2 de agosto, de protección de la calidad de las aguas de las rías de Galicia y de ordenación del servicio público de depuración de aguas residuales urbanas y la Ley del Parlamento de Galicia 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia.

Aborda la impugnación de los arts. 12.2 y 55.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 relativos a los establecimientos y usos de la cadena mar-industria alimentaria. Indica que se sustentan en la competencia exclusiva en materia de pesca en las rías y demás aguas interiores y en la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación del sector pesquero, a la que luego añade la competencia de ordenación del territorio. Advierte que se atribuye a Puertos de Galicia una actuación de impulso y por otra parte, la regulación no es contraria a la Ley de costas, pues los arts. 49.4, 25.1 y 25.2 LC permiten usos vinculados a los establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria, siempre que no perjudique el dominio público marítimo-terrestre, ni la actividad portuaria (art. 49.4 LC), y, en relación con los bienes de la zona de servidumbre de protección, no aparecen incluidos entre los usos o actividades prohibidas (art. 25.1 LC), no siendo contrario al art. 25.2 LC, que precisa que «con carácter ordinario» solo se permitirán ciertas obras, instalaciones y servicios.

Tampoco comparte la impugnación del art. 25.1 d) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, pues es competencia exclusiva el transporte marítimo siempre y cuando se lleve a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de la comunidad autónoma, sin conexión con otros puertos o puntos de otros ámbitos territoriales, de conformidad con el art. 2 c) y 6 de la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma Gallega. En el ejercicio de dicha competencia se aprobó la Ley del Parlamento de Galicia 2/2008, de 6 de mayo, por la que se desarrolla la libre prestación de servicios de transporte marítimo de personas en aguas interiores de Galicia.

Considera que el art. 29.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 no regula el uso del litoral sino los criterios de uso, por lo que es una declaración programática. Y el art. 46.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 en el inciso «los bienes cedidos serán destinados a fines de uso o servicio público», no regula un aspecto de competencia estatal, en razón de la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, al que se refiere la cesión en conexión con el resto de los apartados impugnados del artículo por las razones expuestas a propósito del art. 46 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

6. El 19 de diciembre de 2023, el letrado jefe del Gabinete de Asuntos Constitucionales, presentó sus alegaciones en representación de la Xunta de Galicia, solicitando la desestimación del recurso interpuesto.

Las extensas alegaciones –349 páginas– siguen la estructura del escrito impugnatorio, por lo que se referenciarán atendiendo ese mismo orden.

A) En el primer apartado, además de justificar la extensión del escrito –por existir setenta y dos impugnaciones en treinta y un artículos– y explicitar la estructura del mismo, refiere que no existió comisión bilateral de cooperación y que el Gobierno ha ido más allá de lo amparado por el Consejo de Estado. Destaca que la carga argumental corresponde al Estado y se queja de una constante falta de carga argumentativa del recurso y de la mera invocación abusiva y reiterada del art. 132.2 CE para sustentar la inconstitucionalidad de los preceptos. Subraya que consultado al Consejo Consultivo de Galicia en julio de 2022, sobre si la competencia sobre ordenación del litoral comprende la gestión de títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, este, en el dictamen de 20 de julio de 2022 informó que dicha gestión es una función ejecutiva prevista en el art. 27.3 EAG, sobre la que la comunidad autónoma puede dictar normas legales y reglamentarias, que disciplinen las cuestiones relacionadas con el ejercicio de tales funciones ejecutivas. Señala que, impulsada la primera regulación legal del litoral de Galicia, el anteproyecto fue sometido a un excepcional proceso de participación pública y finalmente fue aprobada por el Parlamento sin votos en contra.

Con referencia a la exposición de motivos de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 subraya la importancia del litoral en general y particularmente del litoral gallego atendida su singularidad. El litoral es mucho más que la zona de dominio público marítimo-terrestre, es un espacio multisectorial y multicompetencial, cuya gestión integrada –en línea con el «Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo» de 21 de enero de 2008 (Protocolo de 2008), la Recomendación 2002/413/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (Recomendación 2002/413/CE); la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina); y la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo– es el objeto de la ley (art. 1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023) y sobre el que se ejercen competencias autonómicas, con respeto a las normas estatales (como resulta de la utilización de cláusulas de salvaguarda).

Considera que el Estado intenta atribuirse competencias por ser titular del dominio público marítimo-terrestre –pese a que el art. 132.2 CE no es título atributivo de competencias [STC 149/1991, FJ 4 A)]–, atribución que se concibe como excluyente de toda intervención autonómica. Tampoco tienen carácter excluyente otros títulos invocados (arts. 149.1.1 y 149.1.23 CE), pues no impiden el ejercicio de competencias autonómicas (SSTC 149/1991; 61/1997, de 20 de marzo, y 102/1995). Añade, que solo cabe la anulación de una ley cuando es imposible interpretarla conforme a la Constitución (STC 202/2003, de 17 de noviembre), siendo relevante para evitar dicha consecuencia las cláusulas de salvaguarda utilizadas en la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 y la reproducción de la legislación estatal.

Alude a que el art. 27.3 EAG atribuye a la Comunidad Autónoma de Galicia competencia sobre la «[o]rdenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda» y se refiere a su contenido (SSTC 36/1994; 28/1997, de 13 de febrero; 149/1998, de 2 de julio, y 57/2015, de 18 de marzo), que no puede ser obviado por el Estado. Sobre la competencia de ordenación del litoral, indica que en los municipios costeros el concepto de territorio comprende al litoral (SSTC 149/1991 y 18/2022) y se refiere al dictamen 227/2022, del Consello Consultivo de Galicia que aborda el contenido de dicha competencia, que por ser exclusiva comprende funciones de normación y ejecución, y con esta, la potestad –de carácter ejecutivo– de autorizar usos permitidos en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre (STC 149/1991).

También trae a colación la competencia autonómica en materia de medioambiente (art. 27.30 EAG) y el deber del Estado de dejar margen de desarrollo de la legislación básica a las comunidades autónomas (STC 102/1995, que se aparta de la STC 149/1991). Subraya, con cita de la doctrina constitucional, la lógica constitucional de

la distribución competencial bases-desarrollo. Y alude a los otros títulos competenciales referidos en la exposición de motivos de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 (arts. 20.3, 27.9, 27.15, 28.5 y 29.4 EAG).

Aborda la naturaleza y alcance de la competencia legislativa estatal prevista en el art. 149.1.1 CE, con cita de las SSTC 61/1997, FJ 7, y 149/1991, FJ 1 D), que no es excluyente de la competencia autonómica que, a través de sus instrumentos de ordenación, puede condicionar adicionalmente el uso que haya de darse a la zona marítimo-terrestre.

B) En este apartado da respuesta a los argumentos que bajo el mismo título «la definición de litoral, la gestión del litoral por algunas comunidades autónomas, sobre el principio de territorialidad en el ejercicio de las competencias autonómicas, sobre las cláusulas de salvaguardia y las *leges repetitae*», se contienen en el fundamento segundo del escrito impugnatorio.

Indica que el litoral no está definido en la legislación básica del Estado. Nada impide a la Comunidad Autónoma de Galicia aprobar una ley sobre el litoral y a los efectos de la misma recoger su ámbito de aplicación. Se considera el litoral como una entidad continua y única que debe ser gestionada de modo integral y con respeto al sistema constitucional de distribución de competencias (art. 2.4 y 2.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023). El litoral comprende tierra y mar, y sobre esa franja operan títulos competenciales que atribuyen a la Comunidad Autónoma de Galicia diversas competencias. Solo una parte del litoral es dominio público marítimo-terrestre. El mar territorial no forma parte del territorio autonómico, lo que no impide que sobre el mismo se puedan ejercer competencias autonómicas (STC 38/2002, FJ 6), con respeto a las competencias estatales.

Argumenta que sobre ordenación del litoral, los estatutos de autonomía de Galicia, País Vasco, Andalucía, Cataluña, y otras comunidades autónomas con litoral les atribuyen competencia, si bien, las que modificaron sus originales estatutos (Cataluña, Andalucía, Illes Balears y Canarias) completan la atribución especificando que «respetando el régimen general del dominio público» e indicando que dicha competencia exclusiva «incluye en todo caso» distintas funciones ejecutivas, entre las que se encuentra la de gestionar los títulos para ocupar el dominio público marítimo-terrestre. Añade que se han aprobado los Reales Decretos: 1387/2008, de 1 de agosto; 62/2011, de 21 de enero, y 713/2022, de 30 de agosto, de traspaso de funciones y servicios en materia de ordenación y gestión del litoral a Cataluña, Andalucía y Canarias respectivamente. Refiere que la delimitación de las competencias estatales la efectúa el Tribunal Constitucional para todas las comunidades que tienen competencia en la ordenación del litoral, pues lo contrario supondría tratar de modo desigual a unas comunidades autónomas respecto de otras.

Se duele de que a diferencia de lo sucedido en relación con otras comunidades autónomas, en que tras aprobarse leyes reguladoras del litoral (Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio) o reguladoras de la biosfera (Ley del Parlamento de las Illes Balears 3/2023, de 17 de febrero, de Menorca reserva de biosfera), el Estado convocó la comisión bilateral de cooperación, a diferencia de lo acontecido con la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, resolviéndose mediante acuerdos interpretativos de tenor literal similar a los recogidos en esta última ley citada.

Justifica la utilización de las cláusulas de salvaguarda en aquellos artículos en que pudiese verse implicada franja demanial de titularidad estatal, por ser manifestación de la voluntad del legislador de respetar el marco competencial del Estado sobre el litoral, pese a reconocer que es una técnica innecesaria que puede llevar a criticar el texto en términos de técnica legislativa. Por otra parte, refiere que la reproducción de la legislación básica, con voluntad de preservar las competencias estatales, cumple con las exigencias constitucionales [SSTC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 7 D), y 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8].

C) En este apartado da respuesta a los argumentos que el escrito de impugnación contiene en su fundamento tercero, en el que el presidente del Gobierno considera

inconstitucionales diversos artículos de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 por «apropiación de la competencia exclusiva del Estado para regular el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre porque es el propietario demanial». Sostiene, que con dicha afirmación general no solo se defiende que la competencia sea exclusiva, sino que es excluyente.

Razona que al Estado le corresponde la facultad –no la competencia– de determinar el régimen jurídico del demanio, como consecuencia de la atribución al mismo de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre (STC 31/2010, FJ 92). Las facultades dominicales solo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio y la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas. La condición demanial, no sustrae la competencia que corresponde a los entes públicos (STC 149/1991), ni es un criterio delimitador de competencias (STC 77/1984). Al Estado le corresponden las facultades normativas para establecer el régimen de ocupación del demanio, sin perjuicio de las competencias autonómicas, que pueden verse moduladas o condicionadas, cuando se despliegan sobre el dominio público marítimo-terrestre (SSTC 100/2016, y 34/2010, de 19 de julio, FJ 3), pero no vaciadas (STC 149/1991), en relación con la inconstitucionalidad del art. 34 LC. Es por ello que cuestiona el razonamiento del recurso al referirse al art. 32.1 LC como el único criterio de implantación de usos sobre el dominio público marítimo-terrestre, pues ello vaciaría de contenido las competencias autonómicas y en su apoyo reproduce el fundamento jurídico 4 B) c) de la STC 149/1991, que resuelve la impugnación de los apartados 3 a 5 del art. 33 LC.

Sostiene que, en los terrenos colindantes, la fuerza del título demanial tiene sus limitaciones y es donde operan las competencias de los arts. 149.1.1 y 149.1.23 CE, cuyo contenido se examina, mediante la cita parcial del fundamento jurídico 1 D) de la STC 149/1991, insistiendo en la competencia de las comunidades autónomas para establecer normas adicionales de protección del medio ambiente, incluso para «desarrollar la legislación básica» (STC 102/1995, aludida, que modifica el criterio de la STC 149/1991).

Subraya que el Tribunal Constitucional debe realizar su enjuiciamiento conforme a una perspectiva de control abstracto y objetivo (STC 87/2019, de 20 de junio), por el que solo existirá inconstitucionalidad si el uso previsto en el concreto precepto gallego impugnado, en sí mismo, contradice en abstracto el límite previsto en la Ley de costas, pues de remitirse a una planificación posterior la incompatibilidad en su caso estaría en el plan. A ello añade que se requiere que el recurrente argumente de un modo suficiente la incompatibilidad de la ley autonómica con la estatal (STC 8/2013), y si no lo hace, el Tribunal no debe descender a examinar esa cuestión, pues entonces sule al recurrente y afecta a la defensa.

A continuación, pasa a examinar la concreta impugnación que se efectúa en el correspondiente apartado del escrito de impugnación de los distintos preceptos.

a) En relación con la impugnación del art. 1.2 d) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, además de referirse a la argumentación que efectúa en defensa del art. 48.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, considera que aunque no se compartiera la competencia de la comunidad sobre autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre, la referencia a los títulos habilitantes, no se agota en los «títulos de ocupación», como resulta del art. 47.2 de la ley controvertida, pues en el litoral –que es más que el dominio público marítimo-terrestre– hay más títulos habilitantes de incuestionable competencia gallega. Por eso, al introducir la expresión «cuando proceda», se salva la constitucionalidad del precepto.

b) La impugnación de la letra g) del art. 1.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, en cuanto a la «regulación del patrimonio público litoral», parte de un error de base. Dicho patrimonio no es el conformado por parcelas del dominio público marítimo-terrestre, sino que reúne bienes de titularidad autonómica. Su regulación se

encuentra en el título VI de la Ley –no impugnado– en los arts. 65 a 68 que no se refieren a dependencias demaniales.

Ese patrimonio no es dominio público marítimo-terrestre, sino litoral conforme al art. 66.2 a), b) y c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. El art. 66.2 a) se refiere a bienes de titularidad privada sobre los que se ejerce la potestad de expropiación previstos en el art. 67.2 de la ley impugnada, para lograr objetivos descritos en el área de mejora ambiental (art. 39) y de reordenación (art. 45); el art. 66.2 b) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, alude a bienes adquiridos en ejercicio de derecho de tanteo y retracto, en los términos regulados en el art. 68 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 –que no ha sido impugnado– sobre transmisiones onerosas de terreno, que por tanto nunca pertenecerán al dominio público marítimo-terrestre, al carecer de la naturaleza de inalienables; y, finalmente, el art. 66.2 c) de la ley impugnada se refiere a bienes cedidos tras un procedimiento de desafectación del dominio público marítimo terrestre por lo que este resulta intacto. En los tres casos la comunidad autónoma tiene competencias para expropiar e intervenir derivadas de la ordenación urbanística como de la aprobación de normas adicionales de protección.

c) En relación con el art. 2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 considera que el litoral no está definido en la legislación básica del Estado y nada impide a la Comunidad Autónoma de Galicia plasmar la definición del litoral y su extensión «a los efectos de esta ley» (art. 2.2 de la ley controvertida), cuyo objeto se materializa «en el marco de las competencias» atribuidas a Galicia por la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Galicia (art. 1.1 de la Ley), «con pleno respeto de la legislación portuaria, del medio marino y de costas» (art. 2.4) y quedando fuera del ámbito de la ley los puertos del Estado (art. 2.5).

Rechaza lo indicado en el escrito de impugnación, en el que se sostiene que la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 extiende el territorio autonómico al mar sobre el que incardina actuaciones de ordenación del territorio. Indica que la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, ni en su preámbulo ni en su articulado declara que el mar forme parte del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, o que sobre el mismo se pretendan ejercer competencias de ordenación del litoral, aunque sobre el mismo puedan ejercer legítimamente otras competencias (STC 38/2002, FJ 6, y arts. 20.3, 27.9, 27.15, 28.5 y 29.4 EAG) –insistiéndose en la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023– siempre con respeto al bloque de constitucionalidad (art. 2.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 que utiliza una expresión similar a la utilizada en los acuerdos interpretativos de las comisiones bilaterales entre el Estado y otras comunidades autónomas; y arts. 12.5, 23.1, 25.1, 32.2 c), 49.3, 48.1, 55.3, 58.7 y 64.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, entre otros).

d) La impugnación del contenido de las directrices del litoral contenidas en el apartado 2 letras d), g) e i) del art. 23 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, mezcla el dominio público marítimo-terrestre y la zona de servidumbre de protección. La existencia misma de las directrices sobre el litoral (art. 23.1 de la Ley) –que es más extenso que el dominio público marítimo-terrestre– no se cuestiona, pues no hay duda de que la competencia de ordenación de litoral se proyecta sobre el dominio público marítimo-terrestre (STC 162/2012, FJ 7). Por otra parte, expuesto el contenido de la materia «ordenación del territorio y del litoral» (SSTC 36/1994; 28/1997; 149/1998, y en la más reciente STC 57/2015), lo impugnable no sería el marco general de referencia para elaborar los instrumentos de ordenación, sino las concretas directrices aprobadas (STC 87/2019), siempre que no «tengan cobijo en su acervo competencial». A diferencia de lo que se sostiene en la impugnación, serán las comunidades autónomas como titulares de la ordenación del territorio las que tendrán atribuida la aprobación de los instrumentos de ordenación y de los criterios a los que deben acomodarse [STC 149/1991, FJ 4 B) c)], correspondiéndole al Estado establecer límites máximos y mínimos y a las comunidades, respetando tales límites, aprobar los instrumentos de ordenación y establecer los criterios a los que se han de acomodar, pudiendo advertir el

Estado cualquier extralimitación de los mismos al disponer de un papel relevante en su tramitación (arts. 112 y 117 LC).

Tras cada una de las letras d), g), i) y m) del art. 23.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 existe una competencia autonómica. En la letra d) opera la competencia en materia de pesca en las rías y demás aguas interiores, marisqueo y acuicultura (art. 27.15 EAG) y ordenación del sector pesquero (art. 28.6 EAG); respecto de la letra g) «determinación de la capacidad de carga y acogida» la STC 57/2015 la consideró manifestación típica de la competencia de ordenación del territorio y urbanismo, entendiendo que también concurre la competencia compartida en materia de protección civil, cuando concurren circunstancias de seguridad pública [art. 27.6 EAG y STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 3 c)] y cuando se trate de preservar valores naturales, la competencia para dictar normas adicionales de protección ambiental (arts. 149.1.23 CE y 27.30 EAG); finalmente respecto de la letra i), criterios exigidos a las edificaciones y a las instalaciones permitidas en espacios sensibles del litoral, singularmente las requeridas para los tanques de cultivo, son manifestación de la competencia para ordenación del litoral, en los términos ya indicados por el Tribunal Constitucional en su STC 149/1991, FJ 4 B) c). A los que se deben añadir por razón de la actividad acuícola, en el caso de los «tanques de cultivo» las competencias previstas en los arts. 27.15 y 28.6 EAG.

Por último, recuerda que el art. 21.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 dispone que las previsiones contenidas en el título II deben entenderse en el marco de la legislación básica del Estado y con respeto de las facultades que derivan de su titularidad sobre los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre. Cuestiona, también en este punto, el peor tratamiento que ha merecido la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 en relación con las determinaciones de la «capacidad de carga» de los espacios del litoral, que la Ley del Parlamento de las Illes Balears 3/2023, de 17 de febrero, de Menorca reserva de biosfera, en la que la comisión bilateral alcanzó un acuerdo interpretativo, que evitó la impugnación de la ley, cuyo contenido es similar a las referidas cláusulas de salvaguarda.

e) Cuestiona el modo en que se impugna el art. 24.3, letras c), e) y f), al afectar al derecho de defensa. Indica que el plan de ordenación costera (art. 24.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023) no se impugna, sino algunas de sus determinaciones que por su carácter genérico difícilmente pueden ser inconstitucionales, pues, en su caso, lo será el plan que se apruebe (STC 87/2019), en cuyo proceso de elaboración intervendrá decisivamente el Estado conforme a la Ley de costas. Es más, «la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí mismo motivo bastante para declarar su inconstitucionalidad» (SSTC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2, y 83/2020, de 15 de julio, FJ 8). Las determinaciones encajan en el contenido de la competencia de ordenación del litoral y en el caso de las letras c) y e) en la de dictar normas adicionales de protección (art. 27.30 EAG).

Cuestiona la argumentación del escrito de impugnación sobre el art. 24.2 e) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, pues la Ley no afecta a la zona económica exclusiva, la plataforma continental, los espacios situados en estrechos sometidos al derecho internacional y en alta mar, que no caen dentro de su ámbito (art. 2). En tal sentido, el art. 24.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 comienza indicando que «[e]l plan de ordenación costera es el instrumento básico de ordenación de los espacios terrestre e intermareal del litoral de Galicia».

Finalmente, en relación con la letra c) y f) del art. 24.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, no puede aceptarse que el art. 32 LC sea criterio único regulador de los usos en el dominio público marítimo-terrestre, ni el pretendido carácter exclusivo que pretende atribuirse a la competencia estatal. Si así fuera, se estaría vaciando de contenido la competencia para ordenar el territorio, tal y como se señala por la STC 149/1991, FJ 4 B) c) y d). No es inconstitucional que el plan de ordenación costera concrete los usos y actividades permitidos, compatibles y prohibidos en las diferentes áreas del litoral [letra f)], al tratarse de una manifestación clara de la ordenación del



territorio y del litoral. Subraya que en todo caso los arts. 5 y 24.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, en línea con la STC 46/2007, hacen un llamamiento a los principios de colaboración, participación y coordinación interadministrativas, proyectándose además sobre el mismo la aludida cláusula del art. 21.3 de la ley controvertida.

f) Se impugna la determinación de los planes especiales de playa contenida en el art. 27.3 c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, consistente en «las actuaciones y medidas que deberán impulsarse para ordenar los servicios de temporada de las playas», pero no se impugna la existencia de tales planes (art. 27.1 de la Ley). Critica la argumentación impugnativa, pues pretende hacer entender que la ley atribuye a la comunidad autónoma la competencia para ordenar tales servicios, cuando lo atribuido es el impulso de actuaciones y medidas para ordenar esos servicios, con respeto a los máximos y mínimos establecidos por el Estado. No se cita la doctrina que aborda directamente la cuestión [STC 149/1991, FJ 4 B) c)] vertida sobre el alcance del art. 33 LC y se cita de modo parcial la STC 198/1991, de 17 de octubre, FJ 4 A) b). Reitera que Galicia en virtud del artículo 27.3 de su estatuto de autonomía tiene competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo, y otras –dictar normas adicionales de protección del medio ambiente, de carácter urbanístico, en materia de protección civil y salvamento– las cuales indudablemente se pueden ejercer sobre las playas. También estos planes están afectados por la prevención del art. 21.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 y, en caso de vulnerar la Ley de costas podrían ser recurridos, pero no cabe admitir la impugnación con carácter preventivo (STC 87/2019).

g) Al abordar la impugnación del art. 34.2 a) y b) y 34.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, efectúa unas consideraciones previas y comunes a las impugnaciones de los arts. 34, 35, 36, 40 y 41.

La ley zonifica el litoral en tres clases de espacios agrupados en áreas y cada una con sus objetivos (de protección ambiental, de mejora ambiental y paisajística y de reordenación) y con unos usos: permitidos –no necesitan título habilitante–; compatibles –que se sujetan a un título–, y prohibidos. El texto reúne los usos ya regulados en otras leyes por voluntad de integración normativa, no innova. Indica, que solo una parte de esos espacios son dominio público marítimo-terrestre o zona de servidumbre de protección. Recuerda que el art. 31 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 dispone que la regulación es «sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de costas y de medio marino, así como del ejercicio por la administración general del Estado de las facultades que le corresponden en su condición de titular del dominio público marítimo-terrestre» y que se contempla una cláusula de cierre para el caso de que en un mismo espacio confluyan normas o planes con regímenes diversos «se aplicará la regla que suponga una mayor protección del espacio» (art. 43 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023). Por tanto, frente a lo indicado por el abogado del Estado, no se pretende establecer un régimen paralelo distinto del establecido por el Estado para el dominio público marítimo-terrestre y la zona de servidumbre de protección.

El área de protección ambiental a que se refieren las impugnaciones de los arts. 34, 35 y 36 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, incluye espacios de litoral que conservan ciertas características (art. 32.1 y 32.2 a), b) y c) de la Ley). Comprende los espacios de dominio público marítimo-terrestre [art. 32.2 a), siempre de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023], los espacios naturales protegidos del litoral, que comprenden ámbitos del espacio terrestre y marítimo terrestre [art. 32.2 b)] y los espacios marinos del litoral, que comprenden el mar territorial y las aguas interiores [art. 32.2 c)]. La Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 y en concreto sus arts. 34.2 a) y b) y 3; 35.2 a), b) y c) y 3; y 36.2 a), b) y c), pretenden recoger el régimen de usos de la normativa de costas, medio marino o de protección del patrimonio natural, sin regularlos, y las únicas novedades se amparan en competencias propias de ordenación del litoral y dictar normas adicionales de protección.

A continuación, se detiene en la impugnación del art. 34.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, e indica que se limita a reproducir los arts. 24 y siguientes de la Ley de costas, pero no señala la contradicción o exceso. Además, el art. 34.2 señala expresamente: «En todo caso, podrán realizarse libremente los usos permitidos expresamente en la normativa de costas, medio marino y patrimonio natural y biodiversidad que resulte de aplicación al no causar afección sobre los valores que deben protegerse», sin que la omisión de alguna mención del art. 31.1 LC pueda ser vicio de inconstitucionalidad (STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 5). Se ha pretendido recoger en un único texto legal los diversos usos, respetando el marco competencial, en el que la comunidad autónoma tiene competencia para ordenar usos, respetando los límites máximos y mínimos establecidos por el legislador estatal y la reiteración resulta imprescindible para lograr una ordenación y gestión integrada.

Crítica que la impugnación del art. 34.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 – que permite trabajos necesarios para actuaciones asociadas a la prevención de incendios forestales– se limite a señalar que se trata de usos distintos a los indicados en el art. 31.1 LC. Considera que dicha norma debe considerarse una norma adicional de protección –que no perjudica el dominio público marítimo-terrestre– asociada a la prevención y extinción de incendios forestales, que se contempla en la Ley del Parlamento de Galicia 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia.

h) En defensa del art. 35.2 a) b) y c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 reitera los mismos argumentos que, referidos a la finalidad de la regulación, han sido utilizados para oponerse a la impugnación del art. 34.2 de la Ley, e insiste en cuestionar la idea rectora que resulta del recurso, cual es que el Estado puede agotar –y agota– la regulación de la ordenación de los usos del dominio público marítimo-terrestre. Reitera que los títulos que operan sobre la zona de servidumbre de protección son los previstos en el art. 149.1.1 y 23 CE.

Afirma que no se ha pretendido reproducir el art. 31.2 LC, sino identificar el tipo de utilización que, por ser susceptible de causar afección a los valores naturales de los espacios del área de protección ambiental, está sujeto a un título de intervención administrativa, así como dar seguridad jurídica a los destinatarios de la norma. En las letras a) y b) se añade «en los términos establecidos en la normativa de costas y del medio marino». Acepta, a efectos dialécticos, que la técnica legislativa no pueda compartirse, pero difícilmente se puede considerar vulnerada la competencia del Estado. Considera que no es correcto que se incluyen usos distintos a los previstos en la Ley de costas en el art. 35.2 c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 al referirse a «usos de los espacios naturales protegidos susceptibles de causar una afección apreciable sobre los valores naturales».

En relación con el art. 35.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, en tanto que el reproche se remite a la posible inconstitucionalidad del capítulo V, posterga su defensa a la valoración del indicado capítulo.

i) Defiende la constitucionalidad del art. 36.2 a), b) y c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, que se refiere a los usos prohibidos en el área de protección ambiental, con los mismos argumentos que en los dos preceptos anteriores (tener como finalidad dar seguridad jurídica, respetar la regulación de usos de la Ley de costas, sin introducir novedad alguna, encontrándose las únicas novedades, de haberlas, amparadas en las competencias propias: ordenación y medio ambiente). Refiere que, como reconoce el escrito de impugnación, las comunidades autónomas pueden establecer normas adicionales de protección, por lo que se ignora la causa de inconstitucionalidad del precepto cuyo encabezamiento es precisamente: «estarán prohibidos los usos que», sin que se explique la incompatibilidad con la Ley de costas o la minoración de la protección alegada. Añade que si lo que se cuestiona es: «salvo las que estén expresamente contempladas en el título IV de esta ley» [letra a)] y «salvo las dirigidas a la implantación de las dotaciones públicas estratégicas reguladas en el artículo 60» [letra c)], debe ser impugnado el título IV o el artículo 60 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, pero

no el precepto actual por el mero hecho de citarlos. Refiere que el art. 36.2 de la Ley comienza con «[e]n todo caso» y serán los planes de ordenación del litoral (art. 36.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023), los que establecerán los usos o actividades prohibidas y podrán ser impugnados.

Cuestiona la posición contradictoria del abogado del Estado, que pese a criticar la *lex repetitae* reprocha que no se incluyan en el art. 36 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 las prohibiciones que afectan a la servidumbre de protección que se contienen en el art. 25 LC. Añade que en el área de protección ambiental no hay zona de servidumbre más allá de la franja que pueda tener ese carácter dentro del espacio natural, que aparece limitada en sus usos por «los instrumentos de ordenación y gestión de los espacios naturales protegidos» [letra d), que no se impugna], y que recoge las limitaciones en estas zonas de servidumbre. Insiste en que las omisiones de previsiones de la ley estatal básica no son vicio de constitucionalidad.

Finalmente, en cuanto al cuestionamiento de «la implantación de dotaciones públicas estratégicas del art. 60», indica que dicho precepto parte del cumplimiento de todas las exigencias establecidas en la normativa de costas y a ellas se añaden otros condicionantes adicionales, al amparo de la competencia ambiental de desarrollo de la legislación básica y para el dictado de normas adicionales de protección.

j) Defiende la constitucionalidad del art. 40.2 y 3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 que se refiere a los usos permitidos en el área de mejora ambiental y paisajística. Indica la Xunta de Galicia que el área de mejora ambiental y paisajística es una extensa área que comprende solo tierra, en la que la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 plasma unos objetivos determinados de ordenación (art. 39 de la ley impugnada). El área de mejora ambiental y paisajística es la zona menos afectada por la Ley de costas. Recuerda que la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 ha pretendido traer al texto el régimen de uso que se recoge en las normas estatales y en su caso completar la regulación con novedades basadas en la propia competencia (ordenación del territorio y litoral, dictar normas adicionales de protección del medio ambiente y urbanística sobre suelo rústico) y de modo respetuoso con los límites mínimos y máximos establecidos en la Ley de costas.

Frente a las alegaciones del Estado, refiere que no se regulan los usos permitidos, sino que se traen a la norma los ya regulados para una mayor comprensión de la gestión integrada. Cuando el precepto incluye usos distintos a los «agrícolas, ganaderos y forestales propios de la naturaleza del suelo rústico para los que la normativa urbanística no exige título habilitante», integra en la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, la normativa urbanística (arts. 31 a 37 de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia).

Sostiene que las actuaciones permitidas en el art. 40.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, están asociadas a la prevención y extinción de incendios forestales que contempla la Ley del Parlamento de Galicia 3/2007.

k) También sustenta la constitucionalidad del art. 41.2 a), b), c) y d) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, referido a los usos compatibles en el área de mejora ambiental y paisajística, sujetos a intervención administrativa, por causar afección sobre los valores ambientales y paisajísticos. Recuerda que la finalidad del precepto es dar seguridad jurídica y favorecer la ansiada gestión integral del litoral y por ello trae al texto los usos que, de modo disperso, se regulan sobre el área de mejora ambiental y paisajística, lo que justifica el uso de la *lex repetita*. Las novedades introducidas, cuando existan, se basan en competencias propias de ordenación del litoral y medio ambiente, que comprenden el desarrollo de la legislación básica estatal. Insiste en la competencia que no deriva del régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre – «ordenar los usos»– y la que sí deriva del mismo –establecer límites máximos y mínimos para garantizar el uso público del dominio público marítimo-terrestre y su conservación y protección–. En la zona de protección operan las competencias del art. 149.1.1 y 23 CE. Se remite a los argumentos sobre los preceptos anteriores. Destaca ciertas imprecisiones en las que incurre el recurso y destaca que conforme a los arts. 37 y 43 de

la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 si sobre un mismo espacio confluyen normas o instrumentos con regímenes de uso distinto, se aplicará la regla que suponga una mayor protección.

Añade que la denunciada inclusión de usos no previstos en la ley de costas [art. 41.2 c) y d) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023], omite que en las letras a) y b) se regulan los usos comunes especiales y los usos privativos sobre el dominio público marítimo-terrestre y los usos en la zona de servidumbre de protección. Fuera de estas zonas, que se regulan en la Ley de costas, se recogen como compatibles, sujetos a título de intervención, los usos en las zonas periféricas de protección de espacios naturales y los espacios de especial interés paisajístico no incluidos en el área de protección ambiental.

En relación con el art. 40.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 en tanto que el reproche se remite a la posible inconstitucionalidad del capítulo V, posterga su defensa a la valoración del indicado capítulo.

l) El art. 46.3 a) y b) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, recoge los usos prohibidos en el área de reordenación. Destaca los espacios del litoral que integran el área de reordenación y al menos, la zona de servicio de los puertos autonómicos y los terrenos comprendidos en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre de veinte metros regulada en el apartado 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley de costas. Se refiere a los objetivos de ordenación de esta área (art. 45 de la ley controvertida) y por la naturaleza de los espacios recogidos en la misma se indica en el art. 46.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 que los usos del área de reordenación se regularán por la normativa urbanística o portuaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de costas y del medio marino y del ejercicio por la administración del Estado de las facultades que le corresponden en su condición de titular del dominio público marítimo-terrestre. Se recuerda la pretensión de traer los usos recogidos en tales normas y que más allá de la crítica al uso de la *lex repetita*, el precepto se refiere a los usos prohibidos de los arts. 32 y 25 LC. No se puede considerar que la Ley de costas y el Reglamento general de costas agotan el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, pues ello vaciaría la competencia autonómica (STC 34/2014).

m) Defiende la constitucionalidad del art. 48.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. Cuestiona el escaso esfuerzo de concreción del recurrente –que no razona la incompatibilidad de las letras a) a g) del art. 48.3 de la Ley– ni desvirtúa su incompatibilidad. Afirma nuevamente la competencia autonómica de ordenación del litoral y la relativa a dictar normas adicionales de protección sobre el dominio público marítimo-terrestre y recuerda las potestades que sobre el dominio público marítimo-terrestre le corresponden al Estado [STC 149/1991, FJ 4 A) d)] y las que no le corresponden.

Se refiere a los siete tipos de actividades o instalaciones que requieren la ocupación del dominio público marítimo-terrestre: la letra a) contempla actividades e instalaciones reguladas en el art. 55 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, precepto que para el Consejo de Estado no es contrario al art. 32 LC; la letra b) se refiere a actividades reguladas en el art. 60 de la Ley, y debe estarse a lo que sobre su constitucionalidad se indique; la letra c) se limita a favorecer el suministro energético a los establecimientos que ya ocupan legalmente el dominio público marítimo-terrestre; la letra d) recoge las instalaciones de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables en el mar y sus correspondientes instalaciones auxiliares en tierra, que no son, desde luego, actividades e instalaciones que planteen dudas sobre la necesidad de ocupar espacios de dominio público marítimo-terrestre, a la vista de la presencia de ellas en los planes de ordenación del espacio marítimo aprobados por el Estado mediante Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, que declara numerosas «zonas de alto potencial para el desarrollo de la [energía] eólica marina»; la letra e) recoge las instalaciones náutico-deportivas necesarias para acoger la práctica de deportes náuticos, expresamente permitidos en el dominio público marítimo-terrestre de conformidad con lo

establecido en el art. 70 RGC; la letra f) como la letra c), trata de favorecer las redes de comunicación en los establecimientos que ya ocupan legalmente el dominio público marítimo-terrestre, sin que pueda siquiera intuirse de dónde puede derivar la pretendida incompatibilidad con la normativa de costas; la letra g) recoge un supuesto regulado en la Ley de costas y en el art. 61.2 b RGC, pero se hace más exigente su implantación, añadiendo, por tanto, una norma adicional de protección, al introducir la exigencia de que «siempre que la documentación que se adjunte al proyecto de actividad o instalación acredite el cumplimiento de la normativa de costas e incluya un estudio de alternativas que justifique la ubicación escogida». No hay razón alguna para declarar la inconstitucionalidad de este apartado.

Considera que el art. 48.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 respeta los arts. 32.1 LC y 61 RGC, que establecen aquellos límites mínimos y máximos que corresponde determinar al Estado. En cualquier caso, y dicho todo lo anterior, si el Estado considerase que una determinada localización (no la norma que la recoge, que es genérica) incumple alguna de las exigencias de las normas por las que le corresponde velar como titular demanial, dispondrá de los instrumentos que le ofrece la propia Ley de costas para impedir dicho uso.

n) En la defensa de la constitucionalidad del art. 49.1 en el inciso «salvo que estén sujetos a declaración responsable de acuerdo con lo dispuesto en el apartado siguiente») y los apartados 2, 3 y 4, distingue la impugnación del inciso del art. 49.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, que se basa en la sustitución de la autorización prevista en el art. 49 RGC por una declaración responsable, rebajando su protección y control por la administración, y afectando al mecanismo común de intervención administrativa (art. 149.1.18 CE) de las restantes impugnaciones (art. 49.2, 3 y 4 de la Ley).

Examina el art. 149.1.18 CE con sustento en las SSTC 54/2017, de 11 de mayo, FJ 7 b), y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 4, y en la STC 57/2016, FJ 4, invocada por el Estado, lo que le lleva a concluir que la competencia para establecer títulos de intervención administrativa es autonómica, pero que puede ser condicionada por el Estado. La Ley de costas puede imponer declaración responsable en determinados casos, pero no agotar los casos y con ellos la competencia autonómica para regular otros. El juicio de constitucionalidad obliga a contrastar el art. 49.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 con la Ley de costas, para verificar si interfiere con alguna disposición o si rebaja la protección del dominio público marítimo-terrestre, al impedir a la administración del Estado emitir el informe del art. 50 RGC. Tras el contraste de ambos considera que la exigencia de declaración responsable en estos supuestos no afecta al art. 50 RGC ni rebaja la protección y es proporcionada en los mismos términos en que se justificó por el legislador estatal el art. 13 *bis* LC. Llama la atención que la comisión bilateral para resolver conflictos de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral en los arts. 18 y 30 recoge similar redacción y fueron considerados constitucionales. Propone finalmente una interpretación conforme, por la que se considere constitucional sin perjuicio del informe que corresponde emitir al Estado respecto a la servidumbre de tránsito, en el trámite correspondiente del título habilitante urbanístico.

En relación con el art. 49.3 y 4 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, considera que el recurrente equipara de modo equivocado los arts. 25 y 32 LC. El art. 25.2 LC no establece como límite las «obras, instalaciones y actividades que por su naturaleza requieran la ocupación del dominio público marítimo-terrestre» sino las que «presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre». Apela a la necesidad o conveniencia de modo disyuntivo, no acumulativo, lo que amplía el margen de actuación en esta zona y además recoge ejemplificativamente algunas de estas instalaciones y actividades, dejando abierta la relación. Por lo que es improcedente impugnar en bloque el art. 49.4 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, sin justificar su innecesariedad o falta de conveniencia, sin que esa falta de argumentación pueda ser suplida.

ñ) La Xunta de Galicia defiende la constitucionalidad del art. 57.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. Dicho precepto prevé que podrán formar parte de la red de establecimientos turísticos del litoral, los establecimientos ubicados en el dominio público marítimo-terrestre o zona de servidumbre de protección siempre que se trate de edificaciones previamente destinadas a residencia o habitación que viniesen ocupando legítimamente el espacio en aplicación del derecho transitorio de la Ley de costas. Indica la Xunta que esta actuación aparece limitada porque la creación de la red se condiciona a la aprobación por el Consello de la Xunta de las bases reguladoras de la red (art. 56.1) que especificarán las condiciones que deben reunir las edificaciones o los requisitos exigibles y su régimen de funcionamiento (art. 56.5). Por ello concluye que difícilmente pueden intuirse los vicios que se alegan porque la red está por aprobarse. Como resulta del art. 57.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, no recurrido, la idea es precisamente no construir más, sino recuperar o rehabilitar edificaciones preexistentes, de especial valor –arquitectónico, histórico o cultural–. Pone en valor dicha estrategia, que ha llevado a actualizar el catálogo de estas edificaciones.

No se pretende vulnerar la Ley de costas, pues se refiere a edificaciones, ya destinadas a residencia o habitación, que dispongan de título legítimo de ocupación por aplicación del derecho transitorio de la Ley de costas. No se está modificando el uso inicialmente establecido en la Ley de costas «residencia o habitación» para permitir una explotación económica en términos turísticos, pues el carácter de «residencia o habitación» es un concepto de la Ley de costas, que permite el uso de residencia familiar y el turístico-hotelerero (STS 2773/2016, de 29 de diciembre, recurso núm. 3385-2015). No se trata de autorizar nuevos usos prohibidos en la Ley de costas, ni se desprotege el dominio público marítimo-terrestre, al no alterarse la edificabilidad y el número de usuarios. Es competencia gallega: «La promoción y la ordenación del turismo dentro de la comunidad» (art. 27.21 EAG). El precepto impugnado no afecta a los permisos que debe obtener el establecimiento, mediante los cuales se ejercerán los controles por quien corresponda.

o) La defensa de la constitucionalidad del art. 58.3, segundo párrafo final: «Hasta la celebración del convenio, corresponde a la persona titular del bien cumplir las obligaciones derivadas de la legislación de patrimonio cultural», se sustenta en considerar que la STS de 28 de enero de 2004, recurso núm. 6222-2000, nada tiene que ver con el inciso impugnado. Indica en relación con el inciso que «el punto de partida es precisamente el contrario: dado que el Estado es el titular demanial de los bienes del patrimonio histórico enclavados en el dominio público marítimo-terrestre, se establece que ejerza como tal y, por tanto, asuma las obligaciones derivadas de dicho título hasta que se suscriba un convenio entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia que permita establecer un régimen concertado de protección. Esta declaración legal deriva de la legislación de patrimonio cultural, tanto estatal (art. 36.1 [de la] Ley [16/1985, de 25 de junio], del patrimonio histórico español) como autonómica (art. 32 [de la] Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia)».

p) También se opone a la pretendida inconstitucionalidad del art. 60.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. Indica que el interés de la comunidad autónoma es completar la regulación estatal, para garantizar la existencia –solo cuando sea imprescindible– de estas instalaciones esenciales, por lo que se exige un aval técnico y para que las mismas queden integradas paisajísticamente en el entorno. En todo caso prevé una cláusula de salvaguarda, por la que las infraestructuras deberán cumplir la normativa básica de la Ley de costas (art. 149.1.23 CE), sin que el recurso argumente la contradicción entre la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 y la Ley de costas, dictada en desarrollo o como norma adicional de protección. El precepto impugnado no infringe el art. 44.6 LC, no solo porque parte del respeto a la Ley de costas, sino porque se trata de una norma adicional de protección (art. 149.1.23 CE) y es desarrollo legislativo de la legislación básica, admitida por la STC 102/1995, que modifica la STC 149/1991, FJ 1 D) *in fine*. La exigencia de informe y la concreción de los casos en que puede construirse fuera de la ribera del mar se establece con sustento en el art 27.30 EAG.

q) La defensa de la constitucionalidad de la disposición final primera, parte de que únicamente se impugna el concreto inciso de la letra e) «los relativos a la cadena mar-industria alimentaria» y la letra g) del art. 55.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. La genérica invocación del art. 49 LC no es adecuada, pues el art. 55 de la Ley del Parlamento de Galicia 6/2017 se refiere a los puertos ya construidos y en funcionamiento, por lo que el contraste se debe producir únicamente con el apartado 4 del art. 49 LC y el art. 105 RGC, cuyo objeto regulador son los usos comerciales y de restauración en la zona de servicio portuaria (STC 28/2016, de 18 de febrero). Indica que el art. 55 de la Ley del Parlamento de Galicia 6/2017, no regula los «usos comerciales y de restauración», sino los «usos portuarios». Y, los «usos portuarios», tienen un régimen jurídico distinto que corresponde establecer al legislador autonómico (arts. 148.1.6 y 149.1.20 CE, 27.9 y 28.6 EAG). No es correcto el enfoque del recurrente cuando indica que «exceden de los usos previstos en los artículos 25 y 32 de la Ley de costas como posibles en un espacio portuario adscrito a la comunidad autónoma». Dicho argumento, es contrario a la STC 34/2014 y es poco comprensible con la admisión del art. 49.4 LC de «usos comerciales y de restauración», y las condiciones antes señaladas de no ocupar bienes de dominio público marítimo-terrestre que reúnan las características del art. 3 de la Ley de costas. Además, el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia de 11 de octubre de 2018, sobre los arts. 39, 44 y 52.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 6/2017, no es contrario a la modificación del art. 55 de la Ley del Parlamento de Galicia 6/2017.

D) En este apartado da respuesta a los argumentos que se contienen en el fundamento cuarto del escrito impugnatorio relativos a la inconstitucionalidad 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 del Parlamento de Galicia 4/2023 por extralimitación competencial, al extender las competencias autonómicas al mar territorial.

Bajo el título «Ámbito de aplicación», la Xunta de Galicia, a tenor del planteamiento del escrito de impugnación, pone de relieve que el art. 2.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, vincula las disposiciones sobre el mar territorial a las actuaciones que se deriven de las competencias autonómicas y sin perjuicio de las competencias estatales y añade que la Ley no considera el mar como parte del territorio gallego, con expresa referencia –para ello– a la exposición de motivos.

Refiere que el acuerdo interpretativo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado y Cataluña, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral («BOE» núm. 125, de 26 de mayo de 2021, páginas 64046 a 64050) recoge un texto idéntico al art. 2.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, e incluso en cada artículo con referencias o con posibles incidencias en el mar se recogen referencias de respeto al marco de distribución de competencias [arts. 32.2 c), 58.7, 12.5, 23.1, 25.1, 21.3, 46.1, 48.1, 49.3, 55.3, 64.3 de la Ley], expresando la voluntad de respetar los límites competenciales, según también refiere en sus alegaciones el recurrente, no siendo sostenible que luego señale la existencia de una supuesta pretensión oculta.

En la línea de justificar el dispar tratamiento de Galicia por parte del Estado en relación con otras comunidades autónomas, indica que: (i) cláusulas de salvaguarda de carácter más abierto, como son las expresadas en los arts. 99 y 94.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre), llevaron a que el Consejo de Estado en su dictamen núm. 562/2020, considerara constitucional la definición del «ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias», contenida en el art. 4 del estatuto, a pesar de que para ello había que hacer una interpretación que no era la más evidente según la letra del precepto; y (ii) también se hace eco de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 3/2023, de 17 de febrero, de Menorca reserva de biosfera, cuyo art. 4 fue sometido a la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de las Illes Balears, alcanzándose el acuerdo de 10 de noviembre de 2023 (Resolución de 21 de noviembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el acuerdo de 10 de noviembre

de 2023, «BOE» de 13 de diciembre), de tenor similar al art. 2.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, considerando que no es fácil de entender que un precepto legal sea de peor condición que un acuerdo alcanzado en el seno de un comisión bilateral. Incluso en dicho acuerdo se reconoce por el Estado de modo explícito que las competencias autonómicas –que se citan en el EAG– «en materia de ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo y de protección del medio ambiente, u otras que legítimamente incidan o se proyecten sobre el mar territorial», tienen proyección sobre el mar.

En relación con el mar territorial el art. 132.2 CE no es una norma atributiva de competencias, lo cual deriva de uniforme jurisprudencia al efecto, SSTC 227/1988, de 29 de noviembre; 149/1991, y 9/2001 (avaló la proyección de competencias autonómicas sobre el mar territorial y zona económica exclusiva, concretamente marisqueo y acuicultura) por citar algunas de las más relevantes. Está descartada la tesis de que las comunidades autónomas no pueden ejercitar absolutamente ninguna competencia o facultad fuera del espacio terrestre. El Estatuto de Autonomía de Galicia recoge competencias con proyección sobre espacios marinos, tales como pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, transporte marítimo, salvamento marítimo. La competencia sobre transporte marítimo fue asumida por la Comunidad Autónoma de Galicia por transferencia de la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre. Las SSTC 38/2002, FJ 6; 31/2010, FJ 92, y 8/2013, descartaron la posición del abogado del Estado, esto es, que una vez entramos en el mar territorial, la comunidad autónoma no puede tener competencia alguna. Conforme a dicha doctrina, la comunidad autónoma tendrá competencia, al menos, cuando el estatuto prevea expresamente que una competencia autonómica se proyecta sobre el mar, cuando la naturaleza de la competencia estatutariamente atribuida lo exija o lo implique o cuando el ejercicio extraterritorial resulte necesario o procedente para el ejercicio de la competencia autonómica. Y, además, cuando entre el elemento terrestre y marítimo haya continuidad ecológica.

Recuerda la finalidad de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 que se integra en el marco del movimiento supranacional, del que se hace eco la exposición de motivos, con referencia expresa al Protocolo de 2008 y a la Recomendación 2002/413/CE, así como el respeto al bloque constitucional de distribución de competencias (art. 2.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023). Cita los arts. 7 –enfoque ecosistémico– y 8 –que define la gestión integrada del litoral– de la Ley y se refiere extensamente al contenido del informe que aporta como documento núm. 6. Insiste en los títulos competenciales que operan sobre el dominio público marítimo-terrestre y a los que ya se ha referido reiteradamente en sus alegaciones.

Cuestiona nuevamente el incumplimiento de la carga argumental del recurso – reiterando lo argumentado en el apartado A) de sus alegaciones–, al no identificar las competencias estatales sobre los espacios marinos ni los artículos de la Ley 41/2010, o de los reglamentos que la desarrollan que se están desconociendo.

Se refiere a continuación a los concretos preceptos que en este cuarto bloque se impugnan:

a) Considera que la impugnación del art. 11.5 a) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 es un ejemplo de la falta de carga argumentativa. La impugnación se limita a señalar que el precepto atribuye la elaboración de un plan de ordenación marítima y planes especiales de ría desconociendo tanto la competencia estatal sobre espacios marinos como el régimen de protección del medio marino establecido con carácter básico en la Ley 41/2010 y en sus reglamentos, sin identificar a qué concretos artículos de estas normas se refiere. El escrito de impugnación recoge la expresión «gestión integrada del litoral» que no se encuentra en el precepto impugnado. La impugnación solo cuestiona la referencia al plan de ordenación marítima y a los planes especiales de ría, pero el precepto solo regula la distribución de funciones en la administración gallega, por lo que, si lo cuestionado son los planes, lo impugnable serán los planes finales o los artículos de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 que a ellos



se refieren. En tal sentido, el art. 26, sobre planes especiales de ría, no está recurrido, por lo que no se entiende la impugnación del art. 11.5 a) de la Ley. Por otra parte, el plan de ordenación marina, no es impugnado en relación con su propia existencia (art. 25.1 de la Ley), por lo que ni tan siquiera por conexión cabría anular el art. 11.5 a) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

La referencia a que se impugna en conexión con los arts. 21.1 d) y e) y 23.2 m) tampoco solventa el problema de la carga argumental pues en las impugnaciones de tales preceptos no se contiene argumentación alguna.

b) En relación con el art. 12.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, la Xunta de Galicia refiere que se cuestiona dicho precepto, pero en realidad la impugnación se refiere al art. 64 de la Ley. Se ignora la razón de la inconstitucionalidad del art. 12.5 de la Ley, no hay ninguna interferencia con informes, competencias o facultades estatales, ni lo indica el impugnante. Un instituto gallego que controle la calidad del medio marino es una norma adicional de protección del medio ambiente. Afirma que se traen al precepto aspectos que no se contienen en su literalidad, en particular cuando se le atribuye la emisión de «un informe de compatibilidad con los objetivos de calidad y ambientales de las aguas de Galicia». Se desconoce el artículo de la Ley 41/2010 que resulta vulnerado y se cuestiona, que pese a que dicha ley es norma básica (art. 149.1.23 CE) se le atribuya competencia exclusiva. Considera que el art. 12.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 hay que entenderlo en relación con el ejercicio de competencias que tiene Galicia (art. 2.3 de la Ley), como norma adicional de protección del medio ambiente, que no interfiere con los controles del Estado. Las estrategias marinas aprobadas por el Estado no son excluyentes ni determinan la inconstitucionalidad del precepto.

c) Afirma la Xunta de Galicia que la impugnación del art. 21.1 d) y e) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 –que prevé respectivamente que la ordenación del litoral se realice mediante el plan de ordenación marina y los planes especiales de ría–, se sustenta con la impugnación de los arts. 11.5 1) y 23.2 m) de la Ley, pero que en relación con estos últimos nada se dice argumentativamente. Insiste que, si lo impugnado son los planes, habrá que atender a la impugnación de los artículos que a dichos planes se refieren y en realidad lo impugnables serán los planes finales. Destaca que el art. 26 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 referido a los planes especiales de ría no está recurrido, por lo que no se puede entender impugnado el art. 21.1 e). Y en relación con el plan de ordenación marina, previsto en el art. 25, no se impugna la existencia del plan (ni se impugna todo el precepto, ni su apartado primero), pues solo se impugna la mención de la letra c) del art. 25.1 de la Ley: «apoyar el desarrollo sostenible del sector energético, con respeto de la biodiversidad y la pesca, el marisqueo y la acuicultura», por lo que, perviviendo el propio plan y las demás menciones, no cabe anular el art. 21.1 d) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. Añade que vuelve a repetir, en relación con el art. 21.1 d) y e) de la Ley, la frase «desconociendo tanto las competencias estatales sobre los espacios marinos como el régimen de protección del medio marino establecido con carácter básico», pero no identifica los artículos de la ley o los reglamentos eventualmente vulnerados, incumpliendo la carga impugnatoria.

d) Considera que la impugnación del art. 23.2 m) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 incumple la carga impugnatoria. No se impugna la existencia de directrices de ordenación del litoral –el art. 23.1 de la Ley no se recurre–, sino que las directrices recojan –en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia, como indica el art. 23.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023– criterios sobre los usos estratégicos y prioritarios del mar a los efectos de elaborar el plan de ordenación marina. Las directrices fijan criterios a los efectos de la elaboración del plan de ordenación marina, por lo que parece cuestionar el plan y habrá que atender al contenido del plan finalmente aprobado o a la impugnación de los preceptos que regulen el plan de ordenación marina. El art. 25 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 no aparece impugnado en su apartado 1, esto es, el relativo a la existencia del plan. Únicamente se impugna la finalidad del plan que prevé el art. 25.1 c) de la Ley: apoyar el desarrollo sostenible del sector energético, con respeto de la biodiversidad y la pesca, el

marisqueo y la acuicultura. Al pervivir el plan y todas las menciones del mismo no impugnadas, no cabe anular la mención del art. 23.2 m) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. Cuestiona la imprecisión de la impugnación y recuerda que debe tomarse en consideración la cláusula de salvaguarda de los arts. 2.3 y 23 de la Ley. Reitera que sobre el mar pueden existir competencias autonómicas, por lo que se implanten «criterios» para usos estratégicos y prioritarios de las competencias que puedan existir, no determina que el precepto sea inconstitucional. Indica que sobre el mar hay competencias básicas estatales y no puede ser inconstitucional, establecer normas adicionales de protección. La impugnación parte de que las facultades estatales son excluyentes de cualquier intervención autonómica lo que es contrario a la doctrina constitucional y al propio acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para solventar discrepancias respecto a varios de los artículos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 3/2023, de 17 de febrero, de Menorca reserva de biosfera («BOE» de 14 de diciembre), en relación al reconocimiento de la constitucionalidad de las previsiones del plan director sectorial balear para la ordenación del litoral.

e) Insiste en sus argumentos, ahora proyectados frente a la impugnación del art. 25.1 c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. Considera que no se impugna la existencia del plan de ordenación marina, sino una concreta finalidad: «apoyar» el desarrollo sostenible del sector energético, por lo que será en el concreto plan donde se podrá supervisar la existencia de una interferencia con las competencias estatales. Indica que es posible una interpretación conforme con el bloque de constitucionalidad en relación con el apoyo del desarrollo sostenible de un sector como el energético, que en su confluencia de espacios –parques eólicos– puede proyectarse sobre la pesca, el marisqueo y la acuicultura o la biodiversidad. Apunta a que las instalaciones de generación eléctrica en el mar requieren continuidad mar-tierra, porque la energía luego se distribuye en tierra. Indica que la STC 3/2014, no es aplicable al referirse a autorizaciones de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial.

f) Considera que la regulación del informe de compatibilidad con los objetivos de calidad y ambientales de las aguas de Galicia, que prevé el impugnado art. 64.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, es respetuosa con el sistema de distribución de competencias al tratarse de una norma adicional de protección ambiental con una mención textual: «con respeto a lo dispuesto en la normativa de protección del medio marino». La habilitación competencial del precepto se recoge en la exposición de motivos y se trata de una norma adicional de protección (art. 27.30 EAG). El encuadre de la materia en medio ambiente es afirmado en la impugnación al recoger el art. 149.1.23 CE al reconocer la impugnación que «la Comunidad Autónoma de Galicia es competente en las citadas aguas costeras de la demarcación hidrográfica Galicia costa», difícilmente puede ser entonces inconstitucional el apartado impugnado. Por otra parte, no se indica qué precepto de la Ley 42/2007 se vulnera. Por otra parte, dicha ley sustenta la idea compartida por la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 de que la preservación del patrimonio natural es deber de todos los poderes, en sus respectivos ámbitos de competencia (art. 5 LPNB) y que las competencias del Estado sobre el medio marino lo son «sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas del litoral». Es por ello por lo que Galicia aprobó la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia cuyo artículo 4 alude a las competencias autonómicas.

Añade que al referirse el art. 64.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 a «aguas de Galicia», el informe se daría en relación con las aguas donde la Comunidad Autónoma de Galicia puede realizar sus funciones. Insiste en la competencia del art. 27.30 EAG, en relación con el argumento del Estado de que en la Ley 41/2010, se contiene idéntico informe. Para finalizar añade que la propia Ley 41/2010, parte de la singularidad de las «aguas costeras» y reconoce sobre ellas que existen otras normas y otros títulos en virtud de los cuales puede regularse el objetivo de alcanzar el buen estado de dichas aguas.

E) En este apartado da respuesta a los argumentos que se contienen en el fundamento quinto del escrito impugnatorio relativos a la inconstitucionalidad de los arts. 2.1 y 2; 3 a); 11.4 b) y 5 b); 35.3; 41.3; 46.2; 48.1, 4 y 5; 52; 53.1, inciso «todos los títulos de intervención requeridos por la normativa vigente», 3 y 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 con respecto al ejercicio de las competencias autonómicas para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones del dominio público marítimo-terrestre, cuya entrada en vigor queda supeditada a la publicación del real decreto de traspasos de funciones y servicios de la administración general del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia», por atribuirse la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre sin tener competencia estatutaria para ello.

Bajo el título «Ámbito de impugnación», la Xunta de Galicia, a tenor del planteamiento del escrito de impugnación, efectúa unas consideraciones generales antes de abordar la impugnación de los concretos preceptos. Rebate que la ley atribuya competencias, al indicar que la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 recoge una competencia estatutaria y en tanto no se han transferido por real decreto las funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia, en materia de ordenación del litoral se introducen algunas salvedades en el art. 48 y en la disposición final quinta de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

Centra el debate en si se puede determinar que el Estatuto de Autonomía de Galicia contiene esa competencia referida al otorgamiento de las autorizaciones y concesiones del dominio público marítimo-terrestre. Y considera que en el dictamen núm. 227/2022 del Consello Consultivo de Galicia –cuyo contenido es extensamente reproducido– se concluye que de los términos de los arts. 27.3 y 37.2 EAG y de la doctrina actual del Tribunal Constitucional (SSTC 31/2010; 57/2016, y 18/2022), se deduce que la competencia asumida por la Comunidad Autónoma de Galicia sobre la «ordenación del territorio y del litoral» comprende las facultades sobre la «gestión» de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre, comprensibles de las funciones ejecutivas de otorgamiento (y, consiguientemente, también las relativas a la prórroga, modificación y extinción) de las autorizaciones y concesiones previstas en la normativa de costas para la utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre del litoral gallego no adscrito.

Destaca del dictamen los siguientes aspectos: (i) La atribución de competencia exclusiva sobre una materia, comprende todas las facultades o funciones que naturalmente son desarrollables en relación con tal materia; (ii) El mayor o menor grado de concreción normativa en la atribución de competencias por parte de los estatutos de autonomía no opera como factor decisivo en el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas; (iii) La determinación del alcance de la asunción estatutaria de competencias no es algo estático sino dinámico; (iv) El Tribunal Constitucional puede considerar que una precisión estatutaria de competencias resulta conforme con la Constitución, aunque ello suponga una matización, modificación o revisión de su propia doctrina precedente sobre el alcance de las competencias estatales; (v) La nueva delimitación competencial no puede entenderse aplicable exclusivamente a una concreta comunidad autónoma; (vi) La Comunidad Autónoma de Galicia asumió la competencia sobre ordenación del territorio y del litoral en el art. 27.3 EAG; (vii) Dicha competencia comprende todas las facultades o funciones en relación con dicha materia (art. 37.2 EAG); (viii) La competencia exclusiva no puede verse afectada por la titularidad del dominio público marítimo-terrestre que no es criterio de delimitación de competencias; (ix) La Ley de costas, al regular funciones ejecutivas como funciones del Estado, no opera ni como norma atributiva, ni como norma delimitadora de competencias; (x) El art. 110 b) LC partió de un determinado entendimiento del bloque de constitucionalidad que el Tribunal Constitucional consideró conforme con el bloque de constitucionalidad; (xi) El art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), concreta una

competencia propia, pues de tratarse de una competencia estatal se hubiera precisado una transferencia al amparo del art. 150 CE; (xii) La STC 31/2010, FJ 92, consideró la concreción del Estatuto de Autonomía de Cataluña conforme a la Constitución desde una perspectiva material y formal; (xiii) Esa doctrina constitucional no puede circunscribir sus efectos a la Comunidad Autónoma de Cataluña y a aquellas otras (como la andaluza, la balear y la canaria) cuyos estatutos recojan la mención expresa de la gestión de los títulos de dominio público marítimo-terrestre; (xiv) Si las facultades del Estado sobre el espacio demanial derivadas de la titularidad de dicho dominio están conectadas con su necesaria protección, necesariamente han de ser, como regla general, uniformes en todo el territorio nacional sin que el Estado pueda retenerlas en tal concepto solo en algunas comunidades autónomas y no en otras por la única razón de la falta de concreción estatutaria expresa de dichas facultades; (xv) La competencia del art. 27.3 EAG comprende la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre entendida como función ejecutiva, lo cual excluye la necesidad de modificar el Estatuto de Autonomía para Galicia para la asunción de la competencia en este ámbito; (xvi) Al tratarse de funciones de gestión, de carácter ejecutivo, sí que resulta necesario el traspaso de medios y servicios para que estas puedan ser efectivamente ejercidas por la Comunidad Autónoma de Galicia; y (xvii) La falta de traspaso, no puede afectar al reparto competencial y a la regulación por la Comunidad Autónoma de Galicia de las funciones ejecutivas, por lo que cabe dictar normas legales y reglamentarias con respecto al dominio público marítimo-terrestre que disciplinen las cuestiones relativas al ejercicio de las funciones ejecutivas.

A continuación, examina el tratamiento de la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral en la Comunidad Autónoma de Galicia y en las comunidades autónomas de Cataluña y de Andalucía, con referencia a la de las Illes Balears y de Canarias.

Destaca que la Comunidad Autónoma de Galicia recoge en el tantas veces referido art. 27.3 EAG, con el alcance del art. 37.2 EAG, la competencia exclusiva sobre ordenación del litoral que comprende la función ejecutiva y que mediante Real Decreto 659/1985, de 17 de abril, la administración general del Estado viene a transferir a la Comunidad Autónoma de Galicia las funciones que se integran en la competencia de ordenación del litoral. La primera función transferida fue aprobar planes que afecten al litoral, reservándose la administración general del Estado funciones de emisión de informes y de autorización de la ocupación, de tramitación y resolución de las concesiones y autorizaciones incluidas en el dominio público marítimo-terrestre.

En términos análogos la Comunidad Autónoma de Cataluña recogía en los arts. 9 y 25 EAC la competencia exclusiva sobre ordenación del litoral y en términos similares – pero no idénticos– mediante el Real Decreto 3301/1981, de 18 de diciembre, sobre transferencia de servicios del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación del litoral, se le transfirieron funciones, tales como: aprobar planes de ordenación del litoral, que incluyan las playas pero «en ningún caso» la zona marítimo-terrestre; tramitar expedientes de concesión de dominio público, pero la resolución de los expedientes de concesión se los reservaba la Administración General del Estado. Tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, su art. 149.3 recoge la competencia en materia de ordenación del litoral y precisa las funciones ejecutivas que se incluyen en dicha competencia, con la cautela de que se ejercerán respetando el régimen del dominio público marítimo-terrestre. Tras la reforma estatutaria, mediante Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, el Estado transfirió a la Comunidad Autónoma de Cataluña varias funciones relativas a autorizaciones e instalaciones marítimas, luego ampliadas mediante Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, en que se reserva el Estado las mismas funciones y potestades que fueron reservadas en los originales reales decretos de transferencia.

La Comunidad Autónoma de Andalucía siguió un recorrido similar a la Comunidad Autónoma de Cataluña, con una inicial previsión estatutaria análoga, un inicial traspaso de funciones y servicios (Real Decreto 2803/1983, de 25 de agosto), una posterior

reforma estatutaria que precisa la inclusión en la competencia exclusiva de ordenación del litoral la emisión de títulos demaniales (art. 56.6 de su estatuto de autonomía) y un posterior traspaso de funciones en materia de otorgamiento de títulos habilitantes (Real Decreto 62/2011, de 21 de enero) con reserva del Estado de la función de emitir informes preceptivos relativos a la integridad física y garantía de libre acceso y la necesidad de acuerdo entre las administraciones en caso de informe no favorable.

En términos similares las comunidades autónomas de las Illes Balears y Canarias recogen su competencia en materia de ordenación del litoral y de forma similar «se les han transferido las funciones propias de esa competencia».

A continuación, entra a examinar las concretas impugnaciones, de los diversos preceptos, efectuadas en este bloque por el abogado del Estado:

a) Cuestiona la impugnación que por remisión se efectúa del art. 2.1 y 2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 e indica que se desconoce el por qué se traen estos apartados al fundamento que se refiere a la gestión de los títulos de ocupación, lo que por sí lleva a desestimar la impugnación. Subsidiariamente se remite al fundamento tercero del escrito correlativo al de la impugnación.

b) Rechaza la impugnación del art. 3 a) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, pues es claro que la Comunidad Autónoma de Galicia puede ordenar y gestionar el litoral, en el marco de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 1.1 de la Ley), al tener competencias sobre «ordenación del litoral» (arts. 27.3 y 37.2 EAG) y haberse referido las SSTC 6/2016, de 21 de enero, y 28/2016, a «las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas sobre el litoral». Si lo que se pretende es cuestionar la concreta gestión a los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, habrá que impugnar dichas menciones y no el art. 3 a) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. Reitera, en todo caso, con sustento en el referido dictamen la competencia completa sobre la materia.

c) Rechaza el reproche de inconstitucionalidad del art. 11.4 b) y 11.5 b), que contempla la competencia para otorgar títulos de intervención y/o emitir informes equivalentes, para utilizar espacios del dominio público marítimo-terrestre o de los espacios intermareales y marinos del dominio público marítimo-terrestre, cuando corresponda conforme al art. 48 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. A tal fin, se remite a sus alegaciones en sustento de la constitucionalidad del art. 48 de la Ley y a las efectuadas en el fundamento cuarto sobre el reproche estatal relativo a «la pretensión de extender su alcance al mar territorial». Recuerda la tesis del dictamen del Consejo Consultivo de Galicia, sobre la nueva doctrina (STC 8/2022, de 27 de enero) del reparto competencial que no puede circunscribir sus efectos a la Comunidad Autónoma de Cataluña y a las comunidades autónomas que han modificado sus estatutos recogiendo la mención expresa de la gestión de los títulos del dominio público marítimo-terrestre. Añade, en relación con el art. 11.5 b) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 que la impugnación se desactiva al observar que el Estado ha transferido funciones y servicios de gestión de títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre también en cuanto a sus espacios marítimos a diversas comunidades autónomas mediante los reales decretos ya citados.

d) Frente a la impugnación de los arts. 35.3, 41.3 y 46.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 basada en los argumentos que se predicán frente al art. 48 de la Ley, la Xunta de Galicia se remite al razonamiento que sustenta la constitucionalidad de dicho precepto y subraya que, en el caso del art. 46.2 ya se recoge «de conformidad con la normativa de costas». Por otra parte, al aludir dichos preceptos a que «[l]os títulos de intervención administrativa se otorgarán con arreglo a lo dispuesto en el capítulo V de este título», cuyo art. 47.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 –no impugnado– no agota los títulos de concesión y autorización en el dominio público marítimo-terrestre. Existen otros títulos no discutidos, pues sobre el litoral hay títulos habilitantes de competencia gallega sin cuestionamiento posible.

e) De modo extenso el letrado de la Xunta de Galicia rebate la impugnación del art. 48.1, 4 y 5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. En primer lugar se remite a lo

indicado en el apartado anterior y al dictamen del Consello Consultivo de Galicia y con sustento en dicho dictamen (y en las SSTC 25/2015, de 19 de febrero; 128/2016, y 36/2022, de 10 de marzo, que en el mismo se citan) considera constitucional la condición a la que se somete el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre, esto es, al «momento en que se produzca el efectivo traspaso de funciones y servicios de la administración general del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación del litoral».

Afirma que las sentencias citadas por el escrito de impugnación no son de aplicación pues conforme a lo reiterado el art. 27.3 EAG comprende la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, sin necesidad de modificar el Estatuto de Autonomía de Galicia, como señala el dictamen tantas veces referido. El recurso no justifica por qué no está en el Estatuto de Autonomía de Galicia dicha competencia y adolece de falta de carga argumentativa. Nada específico indica el escrito de impugnación del art. 48.4 y 5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

Sostiene que el art. 110 LC fue enjuiciado en la STC 149/1991, FJ 4. La misma refiere que se reserva en favor de la administración general del Estado facultades, no competencias, que se derivan de la titularidad estatal del dominio público natural (art. 132 CE). Dicha reserva es una opción, pero no la única, siendo compatible con la Constitución que la disposición sobre el uso y aprovechamiento corresponda a la comunidad autónoma con competencia plena para ordenar el litoral. No es contrario al orden constitucional de competencias la reserva de dicha facultad (STC 198/1991). Refiere que la STC 31/2010, FJ 92, declaró la constitucionalidad del art. 149.3 b) EAC y validó que el Estatuto de Autonomía de Cataluña comprenda y englobe el otorgamiento de títulos de utilización del dominio público marítimo-terrestre dentro de la ordenación del litoral, y ello sin cambiar el art. 110 LC. No es necesaria la modificación de la Ley de costas como afirma el abogado del Estado, más cuando el art. 48.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 comienza con «[r]espetando el régimen general establecido en la normativa de costas». Añade que la propia Administración General del Estado transfirió a Cataluña, Andalucía, Illes Balears y Canarias, sin previa modificación de la Ley de costas el otorgamiento de títulos de ocupación en el dominio público marítimo-terrestre.

Examina la STC 57/2016 e indica que el Tribunal Constitucional parte, conforme a la STC 149/1991, de un condicionamiento legítimo de la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral. Añade que la STC 18/2022 recuerda que las funciones ejecutivas se integran en la competencia más amplia de ordenación del litoral y que como apostilla la STC 31/2010, FJ 92, dado que la Generalitat es competente en materia de ordenación del litoral, la gestión de los títulos no menoscaba la competencia del Estado sobre la protección del litoral (art. 132.2 CE). El fundamento jurídico 92 define la extensión de la competencia autonómica sobre ordenación de litoral para todos los estatutos de autonomía que recojan dicha competencia. Entiende, en consonancia con la STC 34/2014, que no puede ser que la expresión «en todo caso» del Estatuto de Autonomía de Cataluña sea fuente atributiva de la competencia. Considera que la STC 31/2010 introdujo un matiz en el reparto competencial contenido en la STC 149/1991 y la nueva doctrina no se puede circunscribir a la Comunidad Autónoma de Cataluña y a las otras comunidades autónomas que han recogido la mención expresa de la gestión de los títulos de dominio público marítimo-terrestre en sus estatutos. Dicho cambio doctrinal debe proyectarse sobre la Comunidad Autónoma de Galicia.

f) Considera que la impugnación del art. 52 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 se conecta con la que resulte de los arts. 48 y 49 de la Ley. En relación con la conexión con el art. 48 señala que los títulos de intervención de los que trata el art. 52 van más allá del dominio público marítimo-terrestre, por lo que, aunque se estimara la inconstitucionalidad del art. 48, el art. 52 perviviría en relación con los otros títulos de intervención. Por otra parte, no existe conexión con el art. 49 en el que únicamente se combate la declaración responsable y esta no afecta al art. 52. Añade que el art. 52 se refiere a informes regulados en los arts. 62 a 64 de la Ley y concreta la

limitada impugnación de dichos preceptos: el artículo 62 solo es impugnado por el apartado quinto en cuanto al inciso final: «[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»; el art. 63 no es impugnado; y el art. 64 únicamente en su apartado 3. Indica que el art. 52 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 no contiene una regulación material y por ello debería decaer la impugnación. No se especifica la contradicción con el art. 156 RGC, solo se indica que no les corresponde a las comunidades autónomas suplantar ese procedimiento por uno propio. Considera que los informes otorgan una mayor protección ambiental (art. 27.30 EAG). En relación con la zona de servidumbre de protección no se cita precepto alguno y le corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia regular y tramitar el procedimiento conforme a los arts. 49 y 50 RGC. Todas las comunidades autónomas costeras han dictado normas de procedimiento para otorgar autorizaciones en la zona de servidumbre de protección. Por otra parte, no se recoge en la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 el carácter vinculante de ningún informe.

g) En la defensa de la constitucionalidad del art. 53.1 inciso «todos los títulos de intervención requeridos por la normativa vigente» y de sus apartados 3 y 4 reitera su posición sobre la competencia de Galicia sobre los títulos de ocupación y lo expuesto en relación con el art. 48 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. Insiste en que hay más títulos de intervención que los referidos a la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, por lo que el precepto debe pervivir, en su caso, respecto de los restantes. Considera que la impugnación del apartado 4, dependerá del contenido del reglamento que se apruebe. Declarar una hipótesis de integración condicionada a su posibilidad no es inconstitucional, se deberá valorar al materializarse dicha integración en el desarrollo reglamentario previsto en el apartado 5. No se citan las competencias ejecutivas estatales que por conexión con el art. 48 de la Ley resultan vulneradas. Aun cuando sea competencia de la Administración General del Estado el otorgamiento de títulos, no debe rechazarse la integración de modo absoluto, pues el art. 222.4 RGC regula la emisión de un informe preceptivo y vinculante, por lo que en tal caso la integración sería posible sin vulnerar competencias ejecutivas del Estado en materia procedimental, con cita de la STC 55/2018.

h) Considera que la impugnación del art. 62 apartado quinto inciso final «[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», con sustento en la emisión de un informe o de estudios que no se mencionan en el inciso, imposibilita el debate de inconstitucionalidad. En todo caso, el grado de resiliencia costera está conectado con competencias derivadas del art. 27.30 EAG.

i) Defiende la constitucionalidad de la disposición final quinta en el inciso «salvo lo establecido en el artículo 48.1 con respecto al ejercicio de las competencias autonómicas para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones del dominio público marítimo-terrestre, cuya entrada en vigor queda supeditada a la publicación del real decreto de trasposos de funciones y servicios de la administración general del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia» con sustento en la explicación dada en el fundamento quinto del dictamen del Consello Consultivo de Galicia.

F) En este apartado da respuesta a los argumentos que se contienen en el fundamento sexto del recurso de inconstitucionalidad en el que se censura, por infracción de la competencia estatal exclusiva sobre pesca en aguas exteriores ex artículo 149.1.19 CE, los arts. 22, apartados 1 y 2, letras 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».

Comienza, en relación con la mención del recurso a «que se extiende mar adentro, hasta el límite exterior del mar territorial», con lo expuesto en el fundamento cuarto, si

bien reitera la mención «horizontal» del art. 2.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 no impugnado. Entiende que el Estado mezcla varios títulos competenciales: a) pesca en las rías y demás aguas interiores, así como el marisqueo y la acuicultura, que son competencia exclusiva gallega (STC 9/2001), pues con base en el art. 148.1.11 CE han sido asumidas en el art. 27.15 EAG; b) pesca marítima en aguas exteriores, donde hay competencias tanto del Estado como de las comunidades autónomas. Dispone el art. 149.1.19 CE que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector pesquero se les atribuyan a las comunidades autónomas (SSTC 158/1986, de 11 de diciembre; 9/2001, FFJJ 6 y 9, y 166/2013, FJ 3). Y esas competencias gallegas sobre ordenación del sector pesquero están asumidas por Galicia en el art. 28.5 EAG. Añade que, en aguas exteriores, lo que no entre en la competencia estatal es autonómico, esto es, comprende todo lo que no sea actividad extractiva directa.

Por tanto, debe rechazarse la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados porque admiten, cuanto menos, una interpretación que los restringiría a esas aguas interiores y rías. Y en las aguas exteriores, tiene Galicia competencia en todo lo que no sea actividad extractiva. El recurso no identifica qué aspectos de la regulación se refieren a actividad extractiva directa, se limita a reproducir la doctrina general de distribución de competencias en materia de pesca y a efectuar referencias genéricas que no cumplen con la carga argumentativa.

A continuación, examina las concretas impugnaciones:

a) Se defiende frente a la impugnación del art. 22, apartados 1 y 2, letras a), b), c) y d), en todo aquello que se refiera a la pesca marítima en aguas exteriores, al plantear el recurrente una argumentación limitada al mencionar la doctrina constitucional en general e incompleta sobre pesca en aguas exteriores. Es posible la desestimación por falta de carga argumentativa al no identificarse «las frases, apartados, palabras» que incumplen la distribución competencial. Refiere que difícilmente se puede considerar actividad extractiva directa una estrategia de «apoyo» y lo mismo cabe indicar respecto de las letras a), b), c) y d) cuando se alude a «impulsar», «favorecer», «promover», se añaden, además, referencias explícitas a actividades de marisqueo, acuicultura. Y, con sustento en el art. 149.1.23 CE nada impide la interpretación conforme de la continuidad biológica para algún aspecto medioambiental. Por último, indica que existen comunidades autónomas con estrategia de economía azul aprobada que no han sido cuestionadas, con referencia a las estrategias de Cataluña, Canarias y Andalucía. Añade finalmente que siempre cabe una interpretación conforme teniendo en cuenta los arts.1.1 y 2.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. Finalmente, las competencias gallegas en materia de pesca en aguas exteriores comprenden, sin ánimo exhaustivo, al menos marisqueo y acuicultura (STC 9/2001, FJ 9).

b) Frente a la impugnación del art. 25.1 a) y b) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 considera que la carga argumentativa es inexistente, pues se sustenta en una mera referencia genérica. En todo caso siempre cabrá una interpretación conforme a las prevenciones del mismo precepto o a la cláusula del art. 2.3 de la Ley. Añade que el art. 25.4 de la ley controvertida prevé como principio rector la colaboración interadministrativa. Será, en su caso, el concreto plan que se apruebe el que podrá afectar a la distribución de competencias y ser impugnado.

c) Nuevamente cuestiona la impugnación del art. 59.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, en el inciso «teniendo la obligación de asegurar en todos los instrumentos de ordenación marina del litoral previstos en este 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», por basarse en la impugnación de los arts. 11.5 a), 21.1 d) y 23.2 m), que ya fue cuestionada por su falta de argumentación, pues ni tan siquiera se concretó el título competencial vulnerado o los preceptos de la Ley 41/2010 afectados. La impugnación parte de la tesis de que las facultades estatales son excluyentes de cualquier intervención autonómica. Añade que la propia Ley de pesca de Galicia, sin ir más lejos, establece la zonificación del espacio



marítimo a efectos del ejercicio de las competencias autonómicas en materia de pesca, marisqueo o acuicultura.

Nada impide que la comunidad autónoma elabore planes de ordenación marina en el ámbito de sus competencias. El objetivo respecto de la flota gallega no supone el establecimiento de diferencias frente a la flota no gallega, y, en todo caso, habrá que enjuiciar el concreto instrumento a fin de verificar si existe afectación a otras embarcaciones no gallegas.

d) En relación con la disposición final primera se remite a las argumentaciones contenidas en la alegación tercera.

G) En este apartado da respuesta a los argumentos que se contienen en el fundamento séptimo del recurso de inconstitucionalidad que se refiere a «[o]tros motivos de inconstitucionalidad específicos».

a) Cuestiona la impugnación del art. 11.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, en el inciso «y la lucha contra la contaminación marina», en cuanto se refiera a los vertidos mar-mar. Considera que la STC 149/1991, admitió competencia autonómica en los vertidos al mar desde tierra, lo cual es contaminación marina; así lo admite la impugnación al entender que el único problema es que no hay la salvedad del vertido mar-mar. La STC 40/1998, consideró inconstitucionales preceptos de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, precisamente porque no preveían intervención alguna de las comunidades autónomas en defensa de su competencia de protección del medio ambiente. También la STC 8/2012, FJ 5, ha indicado que la ley autonómica no queda viciada de inconstitucionalidad porque omite precisiones de carácter básico incluidas en la ley general. En todo caso, cabría una interpretación conforme del precepto (STC 202/2003), más cuando el art. 1.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 indica que la ordenación y gestión integrada que pretende la ley lo es en el «marco de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Galicia en la Constitución española y en el Estatuto de autonomía», lo que se reitera en el art. 11.1 de la ley impugnada. Es más, la referencia a que se trata de vertidos desde tierra ya se encuentra en el art. 64 de la Ley, sin que sea preciso repetirlo otra vez y más en un artículo general. Por otra parte, la lucha contra la contaminación marina tiene otras derivas más allá del vertido.

b) Rechaza la inconstitucionalidad del art. 12.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. Considera que el Consejo de Estado no apreció ningún motivo de inconstitucionalidad. Y que atendida la literalidad del precepto en que solo se expresa el deseo de que «Portos» de Galicia impulsará el desarrollo sostenible del litoral, con mención de «a través de la implantación de establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria en espacios portuarios de su competencia», si el Estado considera que alguna concreta implantación vulnera la Ley de costas es allí donde debe actuar. La ubicación sistemática del precepto y su contenido no anticipan el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, pues la mención «impulsar», no permite el rechazo del precepto, más cuando la determinación de los usos deberá realizarse caso a caso. En todo caso se remite a lo señalado en relación con la disposición final primera de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

c) No comparte que se impugne el art. 25.1 d) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, en el que se contempla como una de las finalidades del plan de ordenación marina la de impulsar el desarrollo sostenible del transporte marítimo, incluido el transporte de personas. Considera que Galicia ha asumido competencia exclusiva en materia de «transporte marítimo que se lleve a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de la comunidad autónoma, sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos territoriales», mediante la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre (art. 2) y el propio art. 25 de la ley controvertida comienza indicando «[e]n el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia». El precepto es compatible con el art. 6 LC y por otra parte, el art. 25 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 se limita a

establecer objetivos y en la letra d) a «impulsar», por lo que tendrá que ser la planificación, la que deberá ajustarse a la legalidad vigente. Por otra parte, esa actividad de impulso se puede alcanzar con medidas diversas, que ni siquiera tengan por qué afectar al transporte marítimo, operando además otros títulos competenciales (ordenación y medio ambiente).

d) En relación con la impugnación del art. 29.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, reprocha la impugnación directa del precepto sin instar la apertura de la comisión bilateral por revelar un entendimiento de las competencias sobre el dominio público marítimo-terrestre –y sobre el litoral– «de tal nivel que sorprende». El propio Consejo de Estado le advirtió de la inviabilidad de recurrir este artículo por ser programático y la propia impugnación reconoce en relación con el desarrollo sostenible que nada tiene que objetar al tratarse de un principio básico en el ejercicio de las competencias del art. 27.3 EAG. Siempre a efectos dialécticos sería posible una interpretación conforme (art. 1.1 de la Ley). Desconoce cómo anudar al litoral el principio de desarrollo sostenible es incompatible con el legítimo ejercicio de las facultades dominicales del Estado sobre el dominio público. Insiste en el contenido de la competencia relativa a la ordenación del territorio y del litoral (SSTC 149/1991 y 14/2004, de 13 de febrero). Añade como títulos competenciales que también operan los previstos en el art. 27.30 y 27.24 EAG.

e) La defensa del inciso que contempla el art. 46.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023: «[l]os bienes cedidos serán destinados a fines de uso o servicio público», parte de una referencia más extensa al precepto impugnado. El art. 46.5 establece que la administración autonómica o los ayuntamientos promoverán los procedimientos de desafectación de espacios que resulten innecesarios para el dominio público marítimo-terrestre o para los usos portuarios, con expresa solicitud de cesión gratuita de aquellos en favor de la administración autonómica o de la entidad local. Y se completa el apartado señalando que «los bienes cedidos serán destinados a los fines de uso o servicio público». Este último inciso es el que se impugna, pasando por alto que el destino se señala respecto de bienes cedidos que han sido previamente desafectados, por lo que ya no tienen la condición demanial. Nuevamente reprocha la ausencia de carga impugnativa, al basarse el cuestionamiento del precepto en la mera manifestación de la existencia de una «apropiación de la competencia exclusiva del Estado para regular el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre porque es propietario demanial del mismo».

f) Considera la Xunta de Galicia que la impugnación del art. 55.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 mezcla argumentos de distinta naturaleza. En cuanto a la afirmación de la existencia de un exceso competencial basado en la manifestación de que establece el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, trae nuevamente la doctrina constitucional relativa a la interacción entre el título demanial del art. 132.2 CE y la competencia de ordenación del territorio [STC 149/1991, FFJJ 3 D) c) y 4 B) b)] y destaca que los límites estatales han sido respetados pues el propio Consejo de Estado no vio en este precepto atisbo de inconstitucionalidad al limitar la actuación estratégica a los casos en que se requiera la captación y retorno de agua de mar para el desarrollo de los procesos productivos. Pero además se respetan las prohibiciones establecidas en los arts. 25.1 y 32.1 LC y se ha introducido la cláusula de salvaguarda: «Además de las exigencias establecidas en la normativa de costas y de pesca de Galicia» al inicio de su apartado 3, lo que desde luego ampara ya una interpretación conforme de ser necesario llegar a ese punto. Además de añadir que operaría la competencia en materia de desarrollo de la legislación básica (STC 102/1995, que modificó la STC 149/1991), indica que si algún concreto caso se entiende que sobrepasa normativa estatal aplicable –«actividades e instalaciones que no pueden tener otra ubicación»– será ahí donde pueda surgir el debate. La jurisprudencia ordinaria ha declarado que estas actividades –establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria–, se encuentran vinculadas al dominio público, que exige su ocupación en el desarrollo de la misma, no pudiendo tener otra ubicación por su naturaleza. El carácter

necesario de la ocupación se completa con la previsión para el área de protección ambiental del art. 55.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

Finalmente termina suplicando que se desestimen las impugnaciones y solicita que se oiga a las partes sobre el levantamiento de la suspensión (ATC 157/2008, de 12 de junio).

7. 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, siendo presentadas dichas alegaciones los días 8 y 10 de enero de 2024. Por ATC 22/2024, de 28 de febrero, se acordó: «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», y levantar la suspensión del resto de preceptos impugnados.

8. Mediante providencia de 23 de abril de 2024, se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del proceso.

El recurso de inconstitucionalidad núm. 6521-2023, promovido por el presidente del Gobierno, tiene por objeto la totalidad o alguno de los incisos o párrafos 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 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 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; 52; 53.1, 3 y 4; 55.2; 57.3; 58.3, 59.2; 60.3; 62.5 y 64.3 y las disposiciones finales primera, y quinta de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia (en adelante, Ley del Parlamento de Galicia 4/2023).

A los efectos de facilitar la claridad de la presente sentencia y dada la cantidad de preceptos que se impugnan, la reproducción del tenor literal de los concretos apartados e incisos impugnados se efectuará en el momento en que sean examinadas cada una de las impugnaciones.

Con idéntica finalidad procede que adelantemos la metodología que vamos a seguir para la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad: (i) En el fundamento segundo expondremos las posiciones de las partes aceptando la distribución de los cinco bloques de los preceptos impugnados –fundamentos tercero a séptimo, que se corresponden con las letras C), D), E), F), G), de los antecedentes 1, 5 y 6–, si bien, se agruparán, a estos solos efectos, los bloques C) y E), al tener el mismo fundamento impugnatorio; (ii) En el tercer fundamento se analizará nuestra doctrina sobre otros aspectos cuya relevancia ha sido puesta de manifiesto por las partes: la exigencia de carga argumental, la naturaleza del control que nos corresponde efectuar y la problemática constitucional de la *lex repetita* y de las cláusulas de salvaguarda; (iii) En el fundamento cuarto, se indicará la sistemática que se seguirá en el examen de las impugnaciones contenidas en el recurso de inconstitucionalidad.

## 2. Posición de las partes.

A) La interposición del recurso se fundamenta, como se ha expuesto en el antecedente 1 de modo más extenso, en los siguientes motivos:

a) Extralimitación de sus competencias por parte de la Comunidad Autónoma de Galicia al invadir 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, que aprueba el Reglamento general de costas (RGC). Debe indicarse que la modificación del mismo efectuada por el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, ha sido anulada recientemente por la STS 150/2024, de 31 de enero. Dicha competencia exclusiva comprende tanto la regulación del régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre como el otorgamiento de concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento [art. 110 b) de la Ley de costas del Estado], competencia esta última que no ha sido asumida por la Comunidad Autónoma en el Estatuto de Autonomía de Galicia a diferencia de los estatutos de autonomía aprobados por otras comunidades autónomas.

El recurso de inconstitucionalidad atribuye este vicio de inconstitucionalidad en su tercer fundamento –recogido en la letra C) del antecedente 1– a los arts. 1.2 d) y g); 2.1; 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 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»; 49.3; 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 controvertida.

Dicho reproche constitucional, en relación con el ejercicio de las competencias para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones del dominio público marítimo-terrestre, se lo atribuye en el quinto fundamento, a los arts. 2.1 y 2; 3 a); 11.4 b) y 5 b); 35.3; 41.3; 46.2; 48.1, 4 y 5; 52; 53.1, inciso «todos los títulos de intervención requeridos por la normativa vigente», 3 y 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».

b) Extralimitación de la Comunidad Autónoma de Galicia al extender las competencias autonómicas sobre el mar territorial. El escrito de impugnación efectúa dicha censura constitucional en el fundamento cuarto, en relación con los arts. 11.5 a), 12.5, 21.1 d) y e), 23.2 m), 25.1 c) y 64.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

c) Infracción de la competencia estatal exclusiva sobre pesca en aguas exteriores (ex artículo 149.1.19 CE) que el abogado del Estado atribuye en el fundamento sexto de su escrito, a los artículos: 22.1 y 2, letras 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 a la disposición final primera, además, del ya señalado artículo.

d) 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; 55.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, tanto por invadir competencias estatales sobre marina mercante como sobre el dominio público marítimo-terrestre.

B) En sus alegaciones, tanto el Parlamento como la Xunta de Galicia –cuyas razones comprenden a las del Parlamento– solicitan la desestimación del recurso. Los argumentos con los que pretenden refutar las impugnaciones efectuadas son proyectados sobre cada uno de los artículos cuestionados y han sido expuestos

respectivamente en los antecedentes 5 y 6 letras C), D), E) y F). Sin perjuicio de examinar los concretos argumentos en relación con cada uno de los preceptos –tales como el carácter preventivo de la impugnación, el incumplimiento de la carga argumental, la ausencia de contradicción con la legislación estatal, la irrelevancia de omitir precisiones de la norma básica, o la inexistencia de vicio de inconstitucionalidad para el Consejo de Estado, entre otros–, pasamos a exponer de modo sintético –y correlativo a los motivos de impugnación del abogado del Estado antes referidos–, las razones opuestas a la impugnación estatal:

a) El Parlamento y la Xunta de Galicia –con apoyo en el dictamen 227/2022, de 20 de julio, del Consello Consultivo de Galicia– consideran, frente al reproche del presidente del Gobierno por el que la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 se habría apropiado de la competencia exclusiva del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre, que la titularidad del Estado sobre el demanio califica una categoría de bienes y le otorga facultades dominicales que solo pueden ser legítimamente utilizadas para atender los fines públicos que las justifican, pero no es criterio delimitador de competencias, ni permite sustraer o condicionar abusivamente las competencias autonómicas, ni tiene carácter excluyente del ejercicio de tales competencias.

Entienden que la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 se adecua a la normativa estatal en materia de limitaciones del dominio público marítimo-terrestre y que se dicta en el ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre «ordenación del territorio y del litoral» (arts. 27.3 y 37.2 EAG) que comprende la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre –como resultó de la STC 31/2010, FJ 92– y también, con sustento en otros títulos competenciales (arts. 27.9, 15, 21 y 30, 28.5 y 6, y 29.3 y 4 EAG) que se ejercen con respeto a las competencias del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre como lo acredita la utilización de numerosas cláusulas de salvaguarda de contenido similar a las plasmadas en las comisiones bilaterales entre el Estado y otras comunidades autónomas. Refieren que la delimitación competencial en la «ordenación del litoral» efectuada por el Tribunal Constitucional debe aplicarse a todas las comunidades autónomas.

b) Reconocen que el mar territorial no forma parte del territorio autonómico, ahora bien, ello no impide que sobre el mismo se puedan ejercer competencias autonómicas; cuando el Estatuto prevea expresamente que una competencia autonómica se proyecta sobre el mar, cuando la naturaleza de la competencia estatutariamente atribuida lo exija o lo implique, cuando el ejercicio extraterritorial resulte necesario o procedente para el ejercicio de la competencia autonómica, y, cuando, en fin, entre el elemento terrestre y marítimo haya continuidad ecológica. Por otra parte, el respeto a las competencias del Estado aparece reflejado en el art. 2.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 en que se recoge un texto idéntico al acuerdo interpretativo adoptado en las comisiones bilaterales entre la Administración General del Estado y Cataluña o las Illes Balears, en relación con las leyes 8/2020 y 3/2023 respectivamente, encontrándose referencias al respeto de las competencias del Estado en diversos preceptos (arts. 32.2 c), 58.7, 12.5, 23.1, 25.1, 21.3, 46.1, 48.1, 49.3, 55.3 y 64.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023).

c) Descartan la infracción de la competencia estatal exclusiva sobre pesca en aguas exteriores (ex art. 149.1.19 CE) que el abogado del Estado atribuye en el fundamento sexto de su escrito a diversos preceptos, al considerar que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene asumidas competencias en aguas exteriores en los arts. 27.15 y 28.5 EAG.

d) Finalmente, frente a la impugnación de 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 del Parlamento de Galicia 4/2023, destacan la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia en los vertidos al mar desde la tierra, en la protección del medio ambiente, en transporte marítimo que se lleve a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de la comunidad autónoma, sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos territoriales, sin que exista contradicción con la legislación estatal.

3. Otros argumentos que han sido planteados por las partes como relevantes para resolver el recurso.

Son varias las cuestiones que las partes han puesto de manifiesto tanto en el escrito de impugnación como en las alegaciones formuladas al margen del contenido y alcance de las competencias debatidas, en ocasiones con dispar entendimiento sobre su relevancia y que merecen ser examinadas a la luz de nuestra doctrina, sin perjuicio de volver sobre ellas al examinar cada uno de los preceptos impugnados.

a) La carga argumental del recurrente.

En varios de los preceptos impugnados se objeta por la Xunta de Galicia el incumplimiento de la carga argumental del recurrente, que incluso califica al inicio de sus alegaciones de constante, y que proyecta sobre diversos artículos [arts. 11.5 a); 21.1 d) y e); 22. 1 y 2 a), b), c) y d); 23.2 m); 24.3 c), e) y f); 25.1 a) y b); 46.5; 48.3, 4 y 5; 49.3 y 4, y 59.2 de la ley impugnada].

Conviene precisar las consecuencias de dicho incumplimiento y en que consiste o cuando se puede considerar incumplida la carga argumental.

En tal sentido, pronto tuvimos ocasión de indicar que «en los casos de fundamentación insuficiente el tribunal resta en libertad para rechazar la acción en aquello en que se encuentre insuficientemente fundada o para examinar el fondo del asunto si encuentra razones para ello» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3), pues «nuestro pronunciamiento debe centrarse en los aspectos señalados en la demanda 'sin que este tribunal pueda entrar en aquellos sobre los que el recurso, no solo carece de una argumentación suficiente que permita desvirtuar la presunción de validez de las leyes aprobadas' (STC 237/2007, de 8 de noviembre, FJ 3), sino que, además, 'exceden de la pretensión planteada' (STC 8/2013, de 17 de enero, FJ 2). En efecto, 'cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar [...] de una carga del recurrente y en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3, reiterada en las SSTC 43/1996, de 15 de abril, FJ 3; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 1, y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 13). Ello supone que no debe estimarse una pretensión que solo descansa en la mera aseveración genérica, huérfana de toda argumentación, de una supuesta afectación de títulos competenciales' [STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 2 b)]» (STC 86/2017, de 4 de julio, FJ 2).

En relación con los conflictos de competencia no caben las descalificaciones globales imprecisas, exigiendo que la fundamentación concrete el por qué en cada caso debe entenderse vulnerado el bloque de la constitucionalidad «'no consintiendo, por tanto, los conflictos de competencia' ser resueltos desde un plano exclusivamente abstracto y generalizado que prescinda de contrastar, de manera singularizada los títulos competenciales invocados y el concreto contenido de cada uno de los preceptos sobre los cuales se proyecta la impugnación (STC 147/1991)» (STC 141/1993, de 22 de abril, FJ 5).

Expuesto lo anterior procede adelantar que las impugnaciones de los arts. 11.5, 21.1 d) y e), y 23.2 m) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 deben ser desestimadas por incumplir la carga argumental exigida. En efecto el escrito de impugnación indica que tales preceptos suponen la elaboración de «un plan de ordenación marina y los planes especiales de ría» y desconocen tanto las competencias estatales sobre los espacios marinos como el régimen de protección del medio marino establecido con carácter básico en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre y en sus reglamentos de desarrollo: el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, y el Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero. Con dicha afirmación, pese a la naturaleza competencial del conflicto, el recurso se limita a

efectuar una descalificación global de las referidas normas e imposibilita el necesario contraste de los títulos competenciales concurrentes.

Por ello, la impugnación de los arts. 11.5, 21.1 d) y e), y 23.2 m) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 debe ser desestimada.

b) Naturaleza del control de constitucionalidad.

También en las alegaciones del Parlamento y de la Xunta de Galicia, se rechazan las impugnaciones de diversos preceptos al considerar que contienen determinaciones abstractas de por sí inocuas para colisionar con la normativa estatal y que serán las concretas aplicaciones las que, en su caso, podrán ser contrarias al bloque constitucional de competencias.

Tal objeción a la inconstitucionalidad se formula tanto por el Parlamento de Galicia como también por la Xunta en relación con algunos de los criterios mínimos que deben tener las directrices de litoral [art. 23.2 d), g), i) y m) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023], o las determinaciones que debe tener el Plan de ordenación costera [art. 24.3 c), e) y f)] o los planes especiales de ría [art. 27.3 c)]. Exclusivamente por la Xunta de Galicia se argumenta en tal sentido en relación con las atribuciones y funciones de la consejería sobre los trabajos preparatorios y la elevación para su aprobación de instrumentos de ordenación del litoral [art. 11.5 a) de la ley controvertida] y que la ordenación del litoral se realice a través del plan de ordenación marina o de los planes especiales de ría [art. 21.1 d) y e)] o que se fije como uno de los objetivos del plan de ordenación marina impulsar el desarrollo sostenible del transporte marítimo, incluido el transporte de personas [art. 25.1 d)] o en consonancia con el dictamen del consejo con la declaración referente a que el uso del litoral se realice conforme al principio de desarrollo sostenible (art. 29.1).

Tales objeciones –salvo las referentes a los arts. 11.5, 21.1 d) y e) y 23.2 m) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 cuya impugnación ha sido desestimada– serán examinadas en su caso al enjuiciar cada uno de los preceptos impugnados, pues acerca del carácter preventivo del recurso, ya hemos tenido ocasión de señalar la dificultad de valorar esta objeción con carácter general y previo, pues verificar si dicho rasgo concurre requiere examinar cada una de las impugnaciones (STC 110/2011, de 22 de junio, FJ 3, con cita de la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 2). Baste ahora destacar que el control que lleva a cabo el Tribunal Constitucional en los recursos de inconstitucionalidad «es un control de carácter abstracto de la norma impugnada, desvinculado de cualquier consideración concreta sobre su aplicación a un específico supuesto de hecho [...] debiendo limitarnos a contrastar de manera abstracta el precepto recurrido y las normas y principios constitucionales que se estiman infringidos» [STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 7 b)].

Consiguientemente desde la STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2 hasta la reciente STC 36/2022, de 10 de marzo, FJ 3, hemos reiterado que «la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de estas, pues aunque el Estado de Derecho tiende hacia la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso».

Por otra parte, el juicio de constitucionalidad que corresponde a este tribunal «no lo es de técnica legislativa» [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c) y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de ‘perfección técnica de las leyes’ (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), pues nuestro control ‘nada tiene que ver con su depuración técnica’ (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4)» (por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3).

c) La constitucionalidad de la *lex repetita*.

También se observa en el escrito de impugnación y en las alegaciones de las partes referencias al alcance de la doctrina constitucional sobre las *leges repetitae*, en la letra E) del fundamento segundo del recurso de las alegaciones de la Xunta de Galicia.

El abogado del Estado, de un modo algo confuso, indica que la Comunidad Autónoma de Galicia «con objeto de ejercer las competencias propias» «reproduce legislación básica, incurriendo en el vicio de *lex repetita*», si bien, previamente refiere que «al legislador autonómico le está prohibido reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas». Reprocha dicho vicio de inconstitucionalidad al art. 34 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 –por reproducir de modo inexacto el art. 31.1 LC los usos generales del dominio público marítimo-terrestre incluyendo algunos y omitiendo otros–, y al art. 29.1 de la Ley. La Xunta de Galicia cita fragmentos de la doctrina constitucional recogidos en las SSTC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8, y 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 7 D).

Sobre la reproducción por las leyes de preceptos de otras hemos sintetizado nuestra doctrina en la STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9 –con cita de otras– al indicar que este tribunal no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales como la reproducción por ley de preceptos constitucionales o casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado, pues «pueden mover a la confusión normativa [...], como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía».

Añadiendo que dicho riesgo se convierte en ilegítimo «cuando las comunidades autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia». Esto es, la simple reproducción por la legislación autonómica «incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las comunidades autónomas».

También hemos precisado que «esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas [...] por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida esta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico» (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8).

Por último, el reverso de lo anterior tiene que ver con la relevancia constitucional, también planteada en las alegaciones de las partes, de las omisiones por la ley autonómica de algunas previsiones recogidas en la legislación estatal básica. A tal respecto hemos afirmado que «es obvio que la omisión en una ley particular de unas precisiones cualesquiera de carácter básico establecidas en la ley general no vicia de inconstitucionalidad a aquella ley particular, pues estas precisiones mantienen su plena vigencia con independencia de que sean recordadas o no por el legislador comunitario, cuya referencia a ellas sólo este carácter de recordatorio puede revestir» (STC 5/1982, de 8 de febrero, FJ 2). No obstante, también se ha señalado que la conclusión será distinta, y concurrirá un vicio de inconstitucionalidad, cuando la única exégesis posible de la omisión –total o parcial– lleve a entender que la regulación autonómica está estableciendo una regulación contraria a la legislación básica estatal, al tratarse de omisiones que, al no poder considerarse inocuas, indiferentes o neutras, alteran el régimen jurídico previsto en la misma, como es el caso de la omisión de requisitos esenciales en una determinada regulación que el desarrollo autonómico no puede desconocer (STC 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2) u omisiones muy significativas que sólo pueden entenderse como reducción del nivel de rigor que en la materia establece la legislación básica estatal (STC 73/1997, de 11 de abril, FJ 4)» (STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 5).

d) Cláusulas de salvaguarda e interpretación conforme a la Constitución.



Para terminar este fundamento debemos referirnos a la utilización en la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 de las conocidas como «cláusulas de salvaguarda» a las que han hecho referencia todas las partes en sus alegaciones, si bien atribuyéndoles distinta virtualidad. El abogado del Estado, indica que son utilizadas en los artículos 2.4, 21.3, 30, 31, 46.1, 48.1, 48.4, 72.1 y 73.1, entre otros y cita la STC 116/2017, FJ 3 d), para referirse a su potencialidad sanadora de eventuales inconstitucionalidades y concluye que la incorporación de tales cláusulas de salvaguarda no convalida por sí solas el contenido de las previsiones en cada caso controvertidas, que deberán ser, por tanto, analizadas al margen de tal remisión. Para el Parlamento de Galicia, su incorporación a la ley controvertida obedece a razones de seguridad jurídica para precisar el marco competencial autonómico, así como el objeto, finalidad o contenido en su caso de la correspondiente regulación y con pleno respeto a las normas integrantes del bloque de constitucionalidad. Finalmente, la Xunta de Galicia se refiere con profusión a las mismas a lo largo de sus alegaciones, indicando que se pretende el reconocimiento de la multi-competencialidad o complejidad competencial del régimen jurídico del litoral y de un escrupuloso respeto del bloque de la constitucionalidad. Por lo que «se ha considerado imprescindible introducir una cláusula de salvaguarda en todos aquellos artículos en que pudiese verse implicada la franja demanial de titularidad estatal».

Debe indicarse que desde la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1, este tribunal viene afirmando que, «siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este tribunal» [STC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 3; 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7; 118/2016, de 23 de junio, FJ 3 d); 26/2017, de 16 de febrero, FJ 6, y 62/2017, de 25 de mayo, FJ 7], siempre que tales interpretaciones posibles sean «igualmente razonables» [SSTC 168/2016, de 6 de octubre, FJ 4 b); 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 7, y 76/2019, de 22 de mayo, FJ 8, por todas].

En este contexto, la doctrina constitucional sobre la relevancia a los efectos del enjuiciamiento de las normas impugnadas de la utilización de las cláusulas de salvaguarda fue expuesta extensamente en la STC 116/2017, de 19 de octubre, FJ 3 d), a la que han aludido las partes. En ella indicamos, con cita de otras sentencias, lo siguiente:

«[E]s sobradamente conocida la posición de este Tribunal sobre la innecesariedad de su previsión expresa, habiendo afirmado reiteradamente que su ausencia no es determinante de un vicio de inconstitucionalidad (por todas, STC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 9). Por la misma nota característica de su innecesariedad, procede añadir ahora que, si bien el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa (STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 3, y las allí citadas), la mera incorporación de este tipo de cláusulas pudiera acaso servir de contexto a la hora de interpretar cuáles son el objeto, la finalidad o el contenido de los preceptos controvertidos, pero por sí misma no sanaría el vicio de inconstitucionalidad en que, en hipótesis, hubieran podido incurrir. Por este motivo, su validez jurídica no dependerá de que se hallen rodeados de este tipo de cautelas, sino de que su contenido sustantivo respete las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad.

Con independencia de lo que puedan aportar tales cláusulas a la interpretación de las normas en conflicto, son plenamente aplicables las dos precisiones contenidas en la STC 20/2017, de 2 de febrero, FJ 9: «La primera, que 'es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan sólo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación' (SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5, y 17/2016, de 4 de febrero, FJ 4), de modo que 'siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este Tribunal' (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7). La segunda es que la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las

interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como del contenido de la norma cuestionada, de manera que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7), sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de la norma en contra de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde (STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5)».

4. Sistemática del examen de las impugnaciones contenidas en el recurso de inconstitucionalidad.

Lo expuesto hasta ahora nos sitúa en condiciones de abordar el resto de las setenta y dos impugnaciones –en treinta y un artículos– efectuadas por el presidente del Gobierno. A tal efecto, expondremos en primer lugar, en el fundamento cinco, la doctrina constitucional aplicable y en el seis una aproximación al contenido y finalidad de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

Posteriormente seguiremos solo en parte la sistemática del escrito de impugnación y de las alegaciones de las partes, de la que nos separaremos por inevitables razones de coherencia sistemática en el tratamiento del problema constitucional. Por tanto, examinaremos las impugnaciones en los siguientes fundamentos:

a) En el fundamento jurídico 7 la constitucionalidad de los arts. 1.2 g); 2.1; 2.2; 22.1 y 2 a), b), c) y d); 23.2 d), g) e i); 24.3 c), e) y f); 25.1 a), b), c) y d), y 27.3 c), al referirse al objeto y ámbito de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 y a los instrumentos de ordenación del litoral.

b) En el fundamento jurídico 8 las impugnaciones de los arts. 29.1; 34.2 a) y b); 34.3; 35.2 a), b) y c); 36.2 a), b) y c); 40.2 y 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», 49.3; 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 de la disposición final primera de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, al encontrarse relacionados con el régimen de los usos sobre el litoral.

c) En el fundamento jurídico 9 la constitucionalidad de los arts. 12.5 y 64.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, al fundarse la impugnación en la «extralimitación al extender las competencias autonómicas al mar territorial».

d) En el fundamento jurídico 10 la inconstitucionalidad de los arts. 1.2 d); 3 a); 11.4 b) y 5 b); 35.3; 41.3; 46.2; 48.1, 4 y 5; 52; 53.1, 3 y 4; 62.5, y disposición final quinta, al encontrarse relacionados con el régimen de intervención administrativa.

e) Y, finalmente, en el último fundamento jurídico la impugnación de los restantes artículos, esto es, de los arts. 11.1, inciso «y la lucha contra la contaminación marina», y 12.2, 46.5 y 55.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

5. Doctrina constitucional aplicable.

Delimitadas las posiciones de las partes es clara la existencia de un dispar entendimiento del contenido y alcance de las competencias concurrentes del Estado y de la Comunidad Autónoma de Galicia que se proyectan sobre el litoral. Debe adelantarse que sobre el espacio litoral concurre la competencia autonómica específica de ordenación del litoral y otras propias de la Comunidad Autónoma en relación con el medio ambiente, espacios naturales protegidos, puertos, pesca, patrimonio histórico artístico, entre otras, junto con algunas competencias del Estado y las facultades que le corresponden al Estado como titular del dominio público marítimo-terrestre (art. 132.2 CE).

El presidente del Gobierno considera que la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 incurre en una extralimitación o apropiación de su «competencia exclusiva» derivada de la titularidad demanial y de otras competencias de las que es titular. Y, por su parte, la

Comunidad Autónoma de Galicia entiende que los preceptos impugnados se han dictado en el ejercicio de las diversas competencias asumidas en el EAG, entre la que destaca la de «ordenación del territorio y del litoral» (art. 27.3 EAG) y que la competencia estatal no tiene carácter excluyente.

Dicha contraposición delimita el esquema dialéctico en el que se desenvuelven las respectivas pretensiones de nulidad de los preceptos y de defensa de los mismos y obliga a adentrarnos en la doctrina constitucional sobre las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Galicia que se proyectan sobre el dominio público marítimo-terrestre, así como en relación con las facultades que le corresponden al Estado como consecuencia de la titularidad demanial.

A) La titularidad del dominio público marítimo-terrestre no es título atributivo de competencias.

Desde la STC 113/1983, de 6 de diciembre hasta la reciente STC 18/2022, de 8 de febrero, este tribunal se ha pronunciado, en mayor o menor medida sobre la distribución de competencias en materia de costas en una pluralidad de sentencias, decantando una doctrina que, en la actualidad tras las últimas sentencias dictadas, puede considerarse asentada.

La premisa de la que hemos partido al resolver los conflictos planteados –de modo implícito en algunas ocasiones (STC 113/1983) y expreso en la mayor parte de las veces–, es que la «atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio» [SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 2; 103/1989, de 8 de junio, FJ 7 a); 102/1995, de 26 de junio, FJ 3; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 29, y 80/1998, de 2 de abril, FJ 3]. Esto determina que «sobre una misma superficie o espacio natural pueden actuar distintas administraciones públicas para diferentes funciones o competencias, con la inexorable necesidad de colaboración» (STC 79/2019, de 5 de junio, FJ 5) y, por supuesto, de coordinación. Este tribunal ha cimentado una extensa doctrina sobre la concurrencia de títulos competenciales que se produce en el dominio público marítimo-terrestre y especialmente sobre la incidencia que resulta de los títulos competenciales de las comunidades autónomas en las facultades atribuidas al Estado como titular del demanio.

Hemos afirmado con reiteración desde la STC 77/1984, FJ 3, que la condición de dominio público, no es un criterio utilizado para delimitar competencias «ni tampoco sirve para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten» [STC 103/1989, FJ 6 a)], «ni [le] sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad» (SSTC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1 y 46/2007, de 1 de marzo, FJ 12). En otros términos, «son, en principio, separables la propiedad pública de un bien y el ejercicio de las competencias públicas que lo utilizan como soporte» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14). De modo contundente hemos afirmado, que «[e]s opinión pacífica que la titularidad del dominio público no confiere, por sí misma, competencia alguna [...]. Es la naturaleza jurídica de la actividad el único criterio válido para juzgar su idoneidad constitucional» (SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 20; 195/1998, de 1 de octubre, FJ 3, y 97/2002, de 25 de abril, FJ 7).

B) Facultades y competencias del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre y sobre los terrenos colindantes.

a) Facultades y competencias del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre. De la Constitución resulta «que es competencia propia del Estado la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural [...] Esta facultad del legislador estatal para definir el dominio público estatal (art. 132.2 CE) y para establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran [...] no sólo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que además ha de adoptar todas las medidas que crea

necesarias para preservar sus características propias [...]. En el caso del dominio público marítimo-terrestre se trata, además, sin embargo, de una expresa necesidad jurídico-positiva, constitucional, pues como es obvio, el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas» [STC 149/1991, FJ 1 C)].

De este modo «el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a 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» y «[e]stas finalidades que ampara el art. 45 CE no pueden alcanzarse, sin embargo, sin limitar o condicionar de algún modo las utilidades del demanio y el uso que sus propietarios pueden hacer de los terrenos colindantes con él y, en consecuencia, tampoco sin incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las comunidades autónomas costeras» [STC 149/1991, FJ 1 D)].

De modo que «en la zona marítimo-terrestre, el Estado, como titular del demanio, se encuentra facultado para regular el régimen jurídico de estos bienes y para establecer cuantas medidas sean necesarias para su protección, para preservar las características propias del bien y para asegurar la integridad de su titularidad y el libre uso público. Por ello, de la doctrina constitucional hasta aquí citada cabe concluir que, aun cuando la titularidad del dominio público no es un criterio válido para delimitar competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, sin embargo le corresponde al Estado definir legislativamente el dominio público estatal y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, así como adoptar las medidas precisas para proteger la integridad del demanio, preservar sus características naturales y su libre utilización.» (STC 46/2007, FJ 12).

Esta facultad legislativa que compete en exclusiva al Estado de establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre ex art. 132.2 CE, al estar acotada a prever las medidas que garanticen su integridad física y jurídica y aseguren su libre utilización, no excluye la competencia legislativa autonómica de ordenación del litoral, que recayendo sobre ese mismo espacio físico le habilita para establecer en cada tramo de costa qué usos son posibles en el dominio público marítimo-terrestre, siempre claro está que al hacerlo no contraría o desvirtúa las antedichas medidas que corresponde definir al Estado en exclusiva y que en la actualidad se encuentran en la ley y reglamento que regulan las costas.

Esto es lo que estableció la STC 46/2007 –refiriéndose a la STC 149/1991– «la titularidad estatal de determinadas facultades relacionadas con la protección y defensa de un bien demanial no ha de interpretarse en el sentido de impedir el ejercicio de las correspondientes competencias de las diferentes Administraciones no titulares de ese bien que incidan sobre ese soporte. De esta forma, las limitaciones a las competencias autonómicas derivadas de dichas facultades estatales han de ser las imprescindibles para garantizar la defensa y la protección integral de dichos bienes sin pretender ordenar directamente el territorio, toda vez que la costa está sujeta a los instrumentos de ordenación territorial cuya aprobación corresponde en exclusiva al titular de dicha competencia.» (FJ 12).

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.

b) Competencias del Estado sobre los terrenos colindantes. Sin embargo, la inexistencia de titularidad del Estado sobre los terrenos colindantes determina que la obligación de preservar las características naturales del dominio público marítimo-terrestre y de asegurar su libre uso deban sustentarse exclusivamente en otras competencias reservadas al Estado en el art. 149.1 CE. Así tuvimos ocasión de indicarlo

en la tantas veces citada STC 149/1991, en concreto en su FJ 1 D) que reproducimos a continuación:

«En lo que toca a los terrenos colindantes es claro, sin embargo, que tal titularidad no existe y que la articulación entre la obligación estatal de proteger las características propias del dominio público marítimo-terrestre y asegurar su libre uso público, de una parte, y la competencia autonómica sobre la ordenación territorial, de la otra, ha de hacerse por otra vía, apoyándose en otras competencias reservadas al Estado en exclusiva por el art. 149.1 de la CE. Entre éstas, y aparte otras competencias sectoriales que legitiman la acción normativa e incluso ejecutiva del Estado en supuestos concretos (así las enunciadas en los párrafos 4, 8, 13, 20, 21 ó 24 del citado art. 149.1 CE), son dos los títulos competenciales, por así decir generales, a los que se ha de acudir para resolver conforme a la Constitución el problema que plantea la antes mencionada articulación.

El primero de tales títulos es el enunciado en el art. 149.1.1, que opera aquí en dos planos distintos. En primer lugar, para asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona (art. 45 CE), en relación con el dominio público marítimo-terrestre, cuya importancia a estos efectos ya ha sido señalada antes con referencia a la Carta Europea del Litoral. No es ya la titularidad demanial, sino la competencia que le atribuye el citado art. 149.1.1, la que fundamenta la legitimidad de todas aquellas normas destinadas a garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita del demanio para los usos comunes y a establecer, correlativamente, el régimen jurídico de aquellos usos u ocupaciones que no lo son. De otro lado, tanto para asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre como para garantizar su accesibilidad es imprescindible imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales de sus propietarios, afectando así, de manera importante, el derecho que garantiza el art. 33.1 y 2 de la CE. La necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho no quedaría asegurada si el Estado, en uso de la competencia exclusiva que le otorga el art. 149.1.1, no regulase las condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes de la zona marítimo-terrestre, una regulación que, naturalmente, no excluye la posibilidad de que, a través de los correspondientes instrumentos de ordenación, las comunidades autónomas condicionen adicionalmente el uso que a esos terrenos puede darse.

El segundo, aunque no secundario, de los indicados títulos es el que, en relación con la protección del medio ambiente consagra el art. 149.1.23. Como se sabe, la competencia allí reservada al Estado es la relativa al establecimiento de la legislación básica, que puede ser complementada con normas adicionales, cuando así lo prevén los respectivos Estatutos, así como el ejercicio de las funciones de ejecución necesarias para la efectividad de esa legislación. Es, sin duda, la protección de la naturaleza la finalidad inmediata que persiguen las normas mediante las que se establecen limitaciones en el uso de los terrenos colindantes a fin de preservar las características propias (incluso, claro está, los valores paisajísticos) de la zona marítimo-terrestre y, por tanto, es a partir de esa finalidad primaria como se han de articular, para respetar la delimitación competencial que impone el bloque de la constitucionalidad, la obligación que al legislador estatal impone el art. 132.2 de la CE y las competencias asumidas por las comunidades autónomas.

Conviene subrayar ya en este momento, que los términos en los que la Constitución (art. 149.1.23) recoge la competencia exclusiva del Estado concerniente a la protección del medio ambiente ofrecen una peculiaridad que no puede ser desdeñada a la hora de establecer su significado preciso. No utiliza aquí la Constitución, en efecto, como en otros lugares (v. gr.: en el art. 149.1.13, 16, 18 o 25) el concepto de bases, sino el de legislación básica del que también hace uso en otros párrafos (17 y 27) del mismo apartado 1 del art. 149. A diferencia de lo que en éstos sucede, sin embargo, no agrega explícitamente (como en el art. 149.1.27), ni implícitamente admite (así el 149.1.17) que el desarrollo de esta legislación básica pueda ser asumido, como competencia propia,

por las comunidades autónomas, sino que precisa que la eventual competencia normativa de éstas es la de 'establecer normas adicionales de protección'.

Aunque esta redacción del Texto Constitucional lleva naturalmente a la conclusión de que el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que había de ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente (sin perjuicio, claro está, de que este standard proteccionista común fuese mejorado, por así decir, por las comunidades autónomas) y aunque, efectivamente algunos estatutos de autonomía se ajustan precisamente a este entendimiento (así EA Galicia, art. 27.30; EA Valencia, art. 32.6; EA Baleares, art. 11.5, [...]), hay otros estatutos de autonomía [así EA País Vasco, art. 11.1 a); EA Cataluña, art. 10.6, y EA Andalucía, art. 15.1.7] que atribuyen a la correspondiente Comunidad Autónoma competencia para desarrollar la legislación básica del Estado sobre medio ambiente.

Esta atribución es, sin duda, legítima, pues al precisar que el Estado tiene competencia exclusiva para la legislación básica sobre protección del medio ambiente, 'sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de Protección', la Constitución no excluye la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan desarrollar también, mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal, cuando específicamente sus estatutos les hayan atribuido esta competencia. La obligada interpretación de los estatutos conforme a la Constitución fuerza a entender, sin embargo, que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno.

Esta consideración, unida a la evidente dificultad que en la práctica ofrece la distinción entre normas que desarrollan la legislación estatal y normas que establecen medidas adicionales de protección, permite establecer una cierta equiparación, a estos efectos, entre todas las comunidades autónomas.

Con arreglo a estas ideas generales y sin perjuicio de examinar otros posibles títulos competenciales cuando la materia concreta lo requiera, pasamos al análisis de las impugnaciones dirigidas contra los distintos artículos. Ordenaremos este análisis siguiendo los títulos en los que la propia ley está dividida aunque, ocasionalmente, en razón de la conexión existente entre los preceptos, hayamos de hacer referencia, en el análisis del contenido de un determinado título, a preceptos que se hallan fuera de él.»

C) La ordenación del litoral como título competencial específico y en particular la competencia para la gestión de los títulos de ocupación.

En relación con el contenido de la competencia del ordenación del territorio, la STC 31/2010, de 28 de junio, al examinar la constitucionalidad del apartado 3 b) del art. 149 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) –que comprende en la competencia exclusiva de ordenación del litoral una serie de competencias ejecutivas que se proyectan sobre el dominio público marítimo-terrestre–, indica que debe descartarse su inconstitucionalidad dado que el precepto «se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del régimen general del dominio público, lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración.» (FJ 92).

Precisamente, ya la STC 149/1991, había aventurado el fundamento de la competencia autonómica para el otorgamiento de títulos para la ocupación y uso privativos del dominio público en la competencia para la ordenación del territorio, incluido el litoral, al indicar que la capacidad de ordenación territorial condiciona el otorgamiento de los títulos que permitan su utilización privativa o su ocupación. Así señalamos que es «sobre todo, la competencia plena para la ordenación del territorio propio, incluido el

litoral, la que más sólidamente puede fundamentar la oposición de las comunidades autónomas a la retención en manos de la administración del Estado, de las facultades relativas a la gestión del dominio público marítimo-terrestre, pues es incuestionable que, formando parte éste de aquel territorio, la capacidad para ordenarlo condiciona, de uno u otro modo, el otorgamiento de los títulos que permitan su utilización privativa o su ocupación» [FJ 4 A)].

Más recientemente, al resolver el recurso presentado por el Estado contra la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral, hemos indicado con referencia al art. 149.3 b) EAC, que «la competencia sobre la 'gestión' de los títulos de ocupación del dominio público marítimo terrestre se integra en la competencia más amplia de ordenación del litoral [...] como apostilla la STC 31/2010, FJ 92, 'dado que' la Generalitat es competente en materia de ordenación del litoral, la gestión de los títulos no menoscaba la competencia del Estado sobre la protección del litoral derivada del art. 132.2 CE» [STC 18/2022, FJ 2 b)].

De este modo debe entenderse que el art. 149.3 b) EAC cuando precisa que la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de ordenación del litoral incluye en todo caso, «[l]a gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones» se limita a concretar una competencia propia, ya asumida antes de la reforma de 2006, pues no hubiera podido ser asumida si no formara parte de la ordenación del litoral, al no existir ley estatal por la que se le haya transferido o delegado dicha gestión conforme al art. 150.2 CE (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 5).

Consiguientemente cuando en la STC 18/2022 avalamos la constitucionalidad del referido precepto, porque el mismo no invadía competencias estatales, modulamos así – definitivamente– nuestra doctrina, al entender que las funciones ejecutivas relativas a la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre no forman parte de competencias estatales al tener su encaje en la competencia sobre ordenación del litoral. Por tanto, la competencia estatal debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico del dominio público para atender a las finalidades antes dichas, quedando sustraídas del mismo la facultad de otorgar las autorizaciones para la utilización y ocupación del demanio, al pertenecer dichas facultades de ejecución a la competencia exclusiva de ordenación del litoral, posicionamiento constitucional que es proyectable a las comunidades autónomas que tengan reconocida dicha competencia en sus estatutos de autonomía.

Finalmente, no está demás apuntar, aun cuando nos separemos de la ordenación del territorio y del litoral, que hemos reconocido la competencia autonómica de gestión en materia de protección del medio ambiente, que también puede servir de sustento para la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones. En tal sentido, indicamos, en la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 18:

«Si en el engranaje de las competencias normativas del Estado y de las comunidades pudiera crearse alguna zona en sombra o algún problema de límites, no ocurre lo mismo tratándose de la 'gestión', que corresponde en principio a las comunidades autónomas. No sólo la Constitución la encomienda a aquellas, sino que además estatutariamente se les defiere la función ejecutiva no sólo en el ámbito entero de la protección del medio ambiente, comprendidos los espacios naturales, trátese de las normas básicas como de las adicionales y de las que se dicten para su desarrollo, legislativas y reglamentarias, estatales o no, sino también en las diferentes facetas que conllevan la administración, la inspección y la potestad sancionadora como quedó dicho en un principio, con ocasión de analizar y clasificar el contenido de los estatutos de autonomía al respecto. El juego recíproco de las normas constitucionales (arts. 148.1.9 y 149.1.23 CE) y de las estatutarias pone de manifiesto 'sin lugar a duda, que las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, en general [...] corresponden a' las comunidades autónomas 'y no al Estado' (SSTC 149/1991 y 329/1993).»

D) Competencias de las comunidades autónomas sobre el mar territorial.

Conviene indicar que lo que se ha dado en llamar territorialidad de las competencias de las comunidades autónomas, no se proyecta sobre el mar territorial. Es claro que el «territorio autonómico no se extiende al mar territorial» [SSTC 3/2014, de 16 de enero, FJ 3; 121/2014, de 17 de julio, FJ 3 a), y 8/2018, de 25 de enero, FJ 7] y consiguientemente «la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar» territorial [STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 7 A) b)], respecto del que «excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario [...] bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero)» STC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 6, o incluso cuando «la extensión al mar territorial sea una exigencia de la competencia en liza, tal como sucede en materia de protección de espacios naturales cuando la unidad y continuidad de ciertos ecosistemas exige que su protección no encuentre el límite indicado» (con cita de otras, STC 8/2013, de 17 de enero, FJ 5).

Hemos destacado en tal sentido que «no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo-terrestre (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) y que tengan como referencia, en ambos casos, competencias de las comunidades autónomas en los términos estrictos antes señalados [...] pero someténdola, como reza el encabezamiento del precepto, al 'régimen general del dominio público', cuyo establecimiento corresponde al Estado, y a 'las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición', excepciones estas últimas que también deben ser fijadas por el Estado ex art. 149.1.23 CE» (STC 31/2010, FJ 92).

E) Otros títulos competenciales concurrentes.

a) Competencia del Estado sobre «pesca marítima» (art. 149.1.19 CE).

Otro de los títulos que operan sobre el dominio público marítimo-terrestre y que ha sido invocado por el abogado del Estado, son el de «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero», a los que alude el art. 149.1.19 CE. En la STC 56/1989, de 16 de marzo, si bien comenzamos reconociendo que «los conceptos de 'pesca marítima' y 'ordenación del sector pesquero' pueden asumir distintos significados, hasta el punto de que, en términos absolutos y fuera de todo contexto, podrían considerarse equiparables.» (FJ 5). Ahora bien, en la medida en que la Constitución los diferencia, «es necesario dotar a cada uno de contenido material propio y diferenciado». Ya en aquella sentencia tuvimos ocasión de indicar que «el concepto de 'pesca' hace referencia a la actividad extractiva de recursos naturales, en sí misma considerada. [...] En consecuencia, dentro de las competencias sobre pesca marítima hay que incluir la regulación de las características y condiciones que la actividad extractiva, así como, dado que es presupuesto inherente a esta actividad, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros».

Con referencia a los concretos contenidos de la competencia del Estado sobre pesca marítima, indicamos que «[de] ahí que la normativa referente a los recursos y las zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los periodos en que puede pescarse (vedas, horas) y a la forma y medios de realización de la actividad extractiva en el mar (artes, medios de pesca) haya de considerarse competencia exclusiva del Estado. Esta interpretación es tanto más plausible cuanto que excluida la pesca en aguas interiores, resultaría difícil e ilógico repartir entre el Estado y las comunidades unas competencias sobre actividades y recursos, cuya ordenación y protección excede claramente del interés de cada comunidad autónoma, e inclusive, hoy en día, del Estado, pues se hallan sometidas a una normativa supranacional cada vez



más extensa y estricta.» (FJ 5). En esta misma sentencia se insistirá en que «el establecimiento de zonas y límites de fondos no es competencia perteneciente a la ordenación del sector pesquero, sino a la pesca, y más exactamente a la protección del recurso, esto es, de aquello que constituye el objeto mismo de la actividad extractiva y, por ende, su *prius* lógico» (FJ 6 *in fine*) y en que «hay que incluir dentro del título competencial sobre pesca marítima la regulación (estatal) de los artefactos o artes con los que se pesca» (FJ 7).

Unos años después venimos a considerar que el régimen de vedas, las cuotas máximas de capturas, las normas que fijaban el tamaño mínimo de las especies o las dimensiones mínimas de las mallas de los artes de cerco y su longitud, así como los fondos marinos en los que puede practicarse esta modalidad de pesca, era «patente que todos estos extremos atañen a la competencia exclusiva del Estado sobre pesca marítima, por tratarse de preceptos dirigidos a la regulación del recurso natural y del esfuerzo pesquero» (STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 5). La razón de ser de ese criterio descansaba en que «sólo desde una ordenación unitaria del caladero nacional pueden fijarse criterios efectivos de protección de un recurso natural necesariamente móvil y, por ello, difícilmente separable entre comunidades autónomas limítrofes, y es indudablemente cierto que la contención del esfuerzo pesquero y la explotación racional de los recursos, evitando que se esquilmen los caladeros o se capturen alevines, requiere de un conjunto de medidas (redes, mallas, fondos, tallas de las especies, etc.) que sólo unitariamente contempladas cobran sentido y garantizan su eficacia» (FJ 5).

En fin, en la STC 9/2001, FJ 5, en que se citan otras anteriores sostuvimos que «la elaboración de planes de pesca, en relación con la distribución de licencias de pesca para faenar en aguas internacionales o de terceros países como consecuencia de compromisos o tratados internacionales, se incardina en la materia 'pesca marítima', pues en tal sentido ya hemos dicho que dichos planes 'se inscriben claramente en el título competencial que atañe a la conservación de los recursos pesqueros y a la regulación de la actividad extractiva, al ser directa consecuencia de las limitaciones de acceso, o de esfuerzo pesquero, a los caladeros comunitarios establecidos para nuestros barcos de altura en el Acta de Adhesión, por lo que han de ser enmarcados dentro del título de pesca marítima, competencia exclusiva del Estado, y no en el de ordenación del sector pesquero', pues, en definitiva, 'tales planes no vienen a ser otra cosa que actos administrativos de distribución de los cupos de licencias de presencia simultánea diaria en determinados caladeros...', y, como hemos declarado en anteriores sentencias, el establecimiento de cupos de autorizaciones para pescar y de los requisitos para obtener tales autorizaciones debe incluirse dentro del título de pesca marítima, sin que pueda considerarse organización económica del sector, sino protección directa del recurso marítimo a través de un régimen de autorizaciones para ejercer la actividad extractiva (STC 56/1989, FJ 8, y STC 44/1992, FJ 3)' (STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 8)».

b) Competencia del Estado y de las comunidades autónomas sobre ordenación del sector pesquero.

Como se ha anticipado el Estado también ostenta competencia, pero aquí de carácter básico en la «ordenación del sector pesquero», distinción por la que hemos manifestado con cita de las SSTC 56/1989 y 147/1991, en el fundamento jurídico 2 de la STC 44/1992, de 2 de abril, al indicar que frente a «'la pesca marítima' en aguas exteriores [...] debe, en cambio, considerarse competencia compartida [...] la 'ordenación del sector pesquero', título que hace referencia a la regulación del sector económico o productivo de la pesca, en todo lo que no sea actividad extractiva directa, sino organización del sector; incluyendo la determinación de quiénes pueden ejercer directamente la pesca, las condiciones que deben reunir tales sujetos integrantes del sector y su forma de organización; por consiguiente, se enmarcan también en este título, competencias referidas a las condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el sector, construcción de buques, registros oficiales, cofradías de

pescadores, lonjas de contratación y otras similares. Al margen de este deslinde teórico queda, obviamente, la competencia autonómica exclusiva sobre pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura».

Ahora bien «la ampliación del ámbito de la competencia básica por su incidencia en la protección del recurso natural implica una clara limitación de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución. El ámbito de la normación básica en la ordenación del sector pesquero, en cuanto afecte a la regulación del esfuerzo pesquero, para su contención y reducción progresiva en defensa del recurso natural en los caladeros nacionales, se extiende allí donde sea necesario asegurar, de un modo unitario, la limitación de las posibilidades extractivas en el caladero nacional.» (STC 57/1992, de 9 de abril, FJ 2).

6. Breve referencia a la finalidad y contenido de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

Expuestas las posiciones de las partes y la doctrina consolidada de este tribunal en relación con el contenido y alcance de las competencias concurrentes del Estado y de la Comunidad Autónoma de Galicia que se proyectan sobre el litoral, así como referente a otros aspectos relevantes, es oportuno detenernos a examinar, a grandes rasgos, cual es la finalidad que pretende la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 y su contenido.

Según la exposición de motivos, la Ley se ampara competencialmente en el título de ordenación del territorio y del litoral (artículo 27.3 del EAG) con respecto a los espacios del litoral que indiscutiblemente forman parte del territorio autonómico, y en otros títulos competenciales cuando se proyecte la competencia sobre el mar: la competencia exclusiva sobre la pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura (artículo 27.15 EAG) y sobre los puertos autonómicos (artículo 27.9 EAG), la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación del sector pesquero (artículo 28.5 EAG) y puertos pesqueros (artículo 28.6 EAG), o la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de salvamento marítimo (artículo 20.3 EAG) y vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego (artículo 29.4 EAG), y en la competencia exclusiva de la materia «adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje en los términos del artículo 149.1.23» (art. 27.30 EAG), por citar los títulos más significativos (apartado II de la exposición de motivos).

Con la ley «se aspira a la ordenación y gestión del litoral desde un enfoque ecosistémico e integrado, que garantice un desarrollo sostenible». La integración «exige superar la visión sectorializada del litoral, en favor de una gestión que tome en consideración los diversos usos y actividades económicas que se proyectan y desarrollan en el litoral, los diversos riesgos y amenazas que afecten a los ecosistemas marino-costeros, así como las distintas administraciones que concurren en su ordenación y gestión, esto es, adoptar un enfoque integrado en la gestión del litoral». Se parte de la premisa de que la «escala autonómica» es la idónea para esa ordenación y gestión ecosistémica e integrada y adecuada a la singularidad del litoral gallego, desde el convencimiento de que Galicia «puede y debe asumir el protagonismo que le corresponde en la ordenación y gestión de uno de sus espacios más significativos e identitarios, el litoral» (apartado IV de la exposición de motivos).

La Ley por primera vez define el litoral de Galicia y lo hace, según reza la exposición de motivos, «exclusivamente para el ejercicio de las competencias que el estatuto de autonomía reconoce explícitamente en este medio o a las que deban realizarse en el mar por la naturaleza de la competencia, tal y como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad». La Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, en su título preliminar determina de modo exhaustivo los fines perseguidos y los principios rectores.

En los sucesivos títulos regula: la organización administrativa y los sujetos intervinientes; los instrumentos de ordenación del litoral –en los que distingue para los espacios terrestres y marítimo-terrestres, el plan de ordenación costera, y para los

espacios marinos, el plan de ordenación marina–; los usos y actividades en el litoral, en función de los objetivos de ordenación perseguidos, que parte de una zonificación del litoral en tres áreas: área de protección ambiental, área de reordenación, área de mejora ambiental y paisajística; el régimen de intervención administrativa, de modo que el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones del dominio público marítimo-terrestre se atribuye a la administración autonómica a partir del momento en el que se produzca el efectivo traspaso de funciones y servicios por el Estado; los usos de la cadena mar-industria alimentaria; la red de sendas litorales y de establecimientos turísticos. Dedicar los últimos títulos a regular las normas adicionales de protección y sostenibilidad del litoral, el patrimonio público litoral, lo que denomina cultura litoral, concienciación y educación ambiental y finalmente inspección del litoral y potestad sancionadora.

Es oportuno detenerse en el contenido del título III «Usos y actividades del litoral» – en el que se ubican varios de los preceptos impugnados– y que comprende el capítulo I «Disposiciones generales» (arts. 29 a 31), el capítulo II «Área de protección ambiental» (arts. 32 a 37), el capítulo III «Área de mejora ambiental y paisajística» (arts. 38 a 43), el capítulo IV «Área de reordenación» (arts. 44 a 46) y el capítulo V «Régimen de la intervención administrativa» (arts. 47 a 53).

De dicha regulación resulta que la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 distingue en el litoral de Galicia tres clases de espacios agrupados para su ordenación por áreas, en función de sus condiciones y de las acciones que corresponde emprender sobre ellos: el área de protección ambiental, el área de mejora ambiental y paisajística y el área de reordenación. La ley regula los usos en cada una de las áreas en las que se zonifica el litoral, «sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de costas y medio marino y del ejercicio por la administración general del Estado de las facultades que le corresponden en su condición de titular del dominio público marítimo-terrestre» (art. 31).

Interesa destacar, a los efectos de delimitación de facultades y competencias, que el área de protección ambiental comprende espacios de dominio público marítimo-terrestre que mantengan ciertas características, el mar territorial y las aguas interiores y también terrenos correspondientes a la zona de servidumbre de protección (art. 32 de la Ley). El área de mejora ambiental y paisajística incluye bienes del dominio público marítimo-terrestre no incluidos en el área de protección ambiental, con alguna excepción, terrenos de la zona de servidumbre de protección y otros (art. 38). Y, finalmente el área de reordenación incluye los espacios no incluidos en el área de mejora ambiental y paisajística y área de protección ambiental y los comprendidos en la zona de servicio de los puertos autonómicos y en la zona de servidumbre de protección de veinte metros regulada en la disposición transitoria tercera de la Ley de costas (art. 44.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023).

Por último, debe indicarse que son frecuentes y reiteradas en la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 las llamadas al respeto bloque de constitucionalidad, ya en la exposición de motivos, apelando a la observancia: de las «competencias de la administración general del Estado»; de «su legislación específica para las obras y actuaciones de interés general del Estado»; del «marco de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Galicia en la Constitución española y en el Estatuto de autonomía» (art. 1.1); a «la normativa de costas y medio marino y sin perjuicio de la normativa dictada al amparo de títulos competenciales específicos, así como con respeto de las facultades que correspondan a la administración general del Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre» [art. 1.2 c) de la Ley]; de «las competencias en materia de costas, protección y ordenación del espacio marítimo o cualquier otra que corresponda al Estado» (art. 2.3); de la «legislación portuaria, de medio marino y de costas» (art. 2.4); del «marco de la legislación básica del Estado y con respeto de las facultades que derivan de su titularidad sobre los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre» (art. 21.3); de las «competencias de ordenación del espacio marítimo que corresponden al Estado»; o, en fin, de lo dispuesto en la normativa de costas y medio marino y del ejercicio por la administración general del Estado «de las facultades

que le corresponden en su condición de titular del dominio público marítimo-terrestre» (arts. 31, 46 y 48.4 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023).

7. Examen de la inconstitucionalidad de los arts. 1.2 g); 2.1; 2.2; 22.1 y 2 a), b), c) y d); 23.2 d), g) e i); 24.3 c), e) y f); 25.1 a), b), c) y d) y 27.3 c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

El presidente del Gobierno, con carácter general, justifica la inconstitucionalidad de los indicados preceptos por la apropiación de la competencia exclusiva del Estado para regular el régimen jurídico del dominio público marítimo terrestre con sustento en su titularidad demanial (art. 132.2 CE). El Parlamento y la Xunta de Galicia se oponen argumentando, como punto de partida, que la titularidad del Estado sobre el demanio califica una categoría de bienes y le otorga facultades dominicales, pero estas solo pueden ser legítimamente utilizadas para atender los fines públicos que las justifican, sin que la titularidad sea criterio delimitador de competencias, ni permita sustraer o condicionar abusivamente las competencias autonómicas, ni tiene carácter excluyente del ejercicio de tales competencias.

Examinaremos las concretas impugnaciones de cada uno de los preceptos, previa reproducción de su tenor literal –resaltando en cursiva el concreto apartado o inciso afectado– y las alegaciones de las partes, adelantando desde ahora que se proyectará sobre las mismas la doctrina que hemos expuesto en el fundamento jurídico 5.

a) Art. 1.2 g) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

El art. 1.2 g) de la ley controvertida tiene el siguiente tenor literal:

«Artículo 1. *Objeto de la ley.*

1. La presente ley tiene por objeto la ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, en el marco de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Galicia en la Constitución española y en el Estatuto de autonomía.

2. La ordenación y gestión integrada del litoral comprende:

[...]

g) La regulación del patrimonio público litoral y las acciones a emprender para su conservación, ampliación y renovación.»

(i) El abogado del Estado sustenta la impugnación de dicho precepto en que incluye dentro de la ordenación y gestión integrada del litoral «la regulación del patrimonio público litoral y las acciones a emprender para su conservación, ampliación y renovación», que debe ponerse en relación con los «bienes declarados de interés cultural o catalogados que se encuentren situados en el dominio público marítimo-terrestre» (el art. 58.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023) lo que supone asumir competencia normativa sobre un aspecto del régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, pese a que el art. 9.1 LC establece que no pueden existir terrenos de propiedad distinta a la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre, salvo lo dispuesto en el art. 49 LC. En segundo lugar, respecto de los bienes del patrimonio histórico o artístico, se regulan en la disposición adicional undécima LC. Añade que la competencia autonómica en materia de patrimonio histórico no puede alterar o sustraer el régimen estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre en atención a lo resuelto en la STS de 28 de enero de 2004.

(ii) Por las otras partes se rechaza la inconstitucionalidad pues se persigue preservar monumentos, lugares, edificaciones del litoral, su recuperación, incluso actuando sobre el dominio público marítimo-terrestre o la zona de especial protección, no siendo incompatible con el art. 9.1 LC, máxime tomando en consideración la regulación del título VI de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, cuyos arts. 65-68 –no impugnados– no se refieren a dependencias demaniales, siendo el contenido similar al

de otras comunidades autónomas. La impugnación parte de un error de base: el «patrimonio público litoral» no lo conforman parcelas del dominio público marítimo-terrestre, sino «bienes de titularidad autonómica» que se adquirirán «con el fin de obtener reservas de suelo», bienes entre los que no están los del dominio público marítimo-terrestre, conforme al art. 66.2 a), b) y c) de la ley impugnada.

(iii) Debemos descartar la inconstitucionalidad del art. 1.2 g) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. El precepto impugnado debe ponerse en relación con el título VI de esta ley, que regula el «patrimonio público litoral», bajo dicha rubrica, en sus arts. 65 a 68. Incluye medidas para acrecentarlo, con el fin de poder acometer acciones de renaturalización y la ejecución de algunas actuaciones estratégicas. Define los bienes que lo integran y establece la declaración de utilidad pública a los efectos de expropiación forzosa y el derecho de tanteo y retracto en ciertos ámbitos que delimitarán los planes. Una de las finalidades de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 es la recuperación y puesta en valor del patrimonio del litoral.

Ciertamente hemos afirmado que le corresponde al Estado definir el dominio público estatal (art. 132.2 CE) y establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran y al efecto debe inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, preservar sus características propias [STC 149/1991, FJ 4 C)]. Por tanto, la Comunidad Autónoma de Galicia no podría regular su régimen jurídico, ni tampoco las acciones para su conservación, ampliación y renovación.

Ahora bien, el patrimonio público litoral, cuya regulación se incluye en la ordenación y gestión integrada del litoral, no es el perteneciente al dominio público marítimo-terrestre (arts. 2 a 6 LC), en primer lugar porque el litoral no se agota en el dominio público al comprender la zona de servidumbre de protección y la zona de influencia (art. 2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023) y además y fundamentalmente porque el patrimonio público no se integra por los bienes que pertenecen al dominio público estatal, sino por otros que carecen, por el propio origen de su adquisición de la nota característica de indisponibilidad (art. 7 LC) esencial de los bienes demaniales o bien han sido desafectados del demanio. En efecto, el patrimonio público litoral aparece integrado conforme a las letras a), b) y c) del art. 66.2 de la ley controvertida por los bienes resultantes de procedimientos de expropiación forzosa o adquiridos en ejercicio del derecho de tanteo o retracto o cedidos por la Administración General del Estado, precisamente previo procedimiento de desafectación de dominio público marítimo-terrestre. De modo que tales bienes no forman parte del dominio público marítimo-terrestre.

Por tanto, la impugnación del art.1.2 g) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 debe ser desestimada.

b) Art. 2.1 y 2.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

Del art. 2 se impugnan los apartados 1 y 2 cuyo tenor literal es el que sigue:

«Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*

1. Se entiende por litoral la franja de anchura variable, a ambos lados de la ribera del mar, en la que se produce la interacción entre la naturaleza, las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas que se sustentan en la existencia o influencia del mar.

2. A los efectos de la presente ley, el litoral de Galicia se extiende hacia el interior, hasta el límite administrativo de los ayuntamientos costeros o, cuando lo supere, el límite interior de los espacios naturales que radiquen en ellos; y mar adentro, hasta el límite exterior del mar territorial.»

(i) Se impugnan los dos primeros apartados del art. 2 al definir el litoral como ámbito de aplicación de la norma que se extiende sobre espacios en gran medida de titularidad estatal «donde da por hecha la competencia autonómica de gestión del

dominio público marítimo-terrestre». La definición del litoral contraviene la competencia estatal para determinar el dominio público marítimo-terrestre (STC 100/2016, de 25 de mayo), sin justificarse en la competencia autonómica asumida en materia de «ordenación del territorio», al no extenderse esta ni sobre el mar, ni sobre las aguas interiores (SSTC 149/1991, 3/2014, 38/2002, 87/2013 y 99/2013), sin que la utilización de la cláusula «sin perjuicio» que emplea el art. 2.3 de la Ley salve la inconstitucionalidad del precepto, en primer lugar porque se constriñe al «mar territorial» ignorando el carácter indisponible de la regulación del dominio público marítimo-terrestre competencia exclusiva del Estado y atendida la doctrina constitucional por la que este tipo de cláusulas no sana el vicio de inconstitucionalidad de los preceptos [STC 116/2017, FJ 3 d)].

(ii) El Parlamento y la Xunta de Galicia rechazan la impugnación. Consideran que el litoral no está definido en la legislación básica del Estado y nada impide a la Comunidad Autónoma de Galicia plasmar la definición del litoral y su extensión «a los efectos de esta ley» (art. 2.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023), cuyo objeto se materializa con «en el marco de las competencias» atribuidas a Galicia por la CE y el EAG (arts. 1.1), «con pleno respeto a la legislación portuaria, del medio marino y de costas» (art. 2.4) y quedando fuera del ámbito de la ley los puertos del Estado (art. 2.5).

No comparten que la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 extienda el territorio autonómico al mar sobre el que incardine actuaciones de ordenación del territorio. La Xunta indica que la ley impugnada no declara –ni en su preámbulo, ni en su articulado– que el mar forme parte del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia o que en él se pretendan ejercer competencias de ordenación del litoral, aunque ambas partes indican que sobre el mismo pueda ejercer legítimamente otras competencias (STC 38/2002, FJ 6 y arts. 27.3, 27.9, 27.15, 28.5 y 29.4 EAG) –insistiéndose en la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023– siempre con respeto al bloque de constitucionalidad (art. 2.3 de la Ley, que utiliza expresión similar a la empleada en los acuerdos interpretativos de las comisiones bilaterales entre el Estado y otras comunidades autónomas; y arts. 12.5, 23.1, 25.1, 32.2 c), 49.3, 48.1, 55.3, 58.7 y 64.3 de la ley controvertida, entre otros).

(iii) Debemos desestimar la impugnación del art. 2.1 y 2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. Los argumentos del escrito de impugnación no pueden ser compartidos. De un lado, los preceptos definen el litoral y su extensión a los efectos de la propia ley, pero no delimitan, como afirma el escrito de impugnación el dominio público marítimo-terrestre ni determinan las competencias que sobre el litoral se asumen por la Comunidad Autónoma de Galicia.

Debemos partir de que, sobre el litoral, entendido conforme a la definición efectuada por la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, concurren competencias estatales y autonómicas. Esto determina que puedan actuar distintas administraciones para diferentes funciones y competencias. Es cierto, que al determinar la extensión del litoral comprende en el mismo –«a los efectos de la presente ley»– la zona marítimo-terrestre, las playas y el mar territorial que forman parte del dominio público estatal (art. 132.2 CE). Ahora bien, ello no plantea –a priori– problema de constitucionalidad alguno. En tal sentido, hemos recordado en el fundamento jurídico 5 A) que la condición de dominio público no «sirve para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten» [STC 103/1989, FJ 6 a)]. Es por ello por lo que la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 puede partir legítimamente de determinaciones previas al objeto de precisar el espacio sobre el que se ejercerán las competencias estatutariamente asumidas, sin que tal definición suponga, por sí sola y sin otra circunstancia, vulneración alguna de competencias estatales, máxime cuando la Ley de costas, no contiene definición alguna de litoral.

Ciertamente es labor de este tribunal garantizar que las definiciones empleadas no impliquen en la práctica una alteración del sistema de distribución de competencias, ya sea porque resulten completamente artificiales, no respetando la imagen que de los distintos conceptos existe en la conciencia social, ya sea porque a tales conceptos se

anuden consecuencias no queridas por el constituyente (STC 40/1998, FJ 6). Pues bien, la definición del litoral y la determinación de su extensión, que contienen los apartados impugnados, no permiten advertir una alteración del sistema de distribución competencial ni se alejan del sentido en el que el término litoral es comúnmente utilizado. Esta conclusión en nada se ve desvirtuada por el hecho incuestionable de que el dominio público marítimo-terrestre se integra o forma parte del litoral.

Por tanto, la impugnación de los apartados 1 y 2 del art. 2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 debe ser desestimada.

c) Artículos 22.1 y 2 a), b), c) y d); 23.2 d), g) e i); 24.3 c), e) y f); 25.1 a), b), c) y d), y, finalmente, del art. 27.3 c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

Los preceptos impugnados serán objeto de tratamiento conjunto por razones de coherencia sistemática al referirse todos ellos a instrumentos de ordenación específicos (la estrategia de economía azul de Galicia, las directrices de ordenación del litoral, el plan de ordenación costera, el plan de ordenación marina y los planes especiales de las playas) y ser similar la razón impugnatoria y los argumentos dados para la defensa de su constitucionalidad.

El art. 22.1 y 2 a), b), c) y d) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 dispone que la administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia elaborará una «estrategia de economía azul, de apoyo al crecimiento sostenible de los sectores productivos vinculados al mar y al aprovechamiento del potencial de los mares y océanos como motores de la economía» y a la fijación de sus objetivos generales de impulso, preservación, favorecimiento y promoción de determinadas actividades.

El art. 23.2 d), g) e i) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 establece determinaciones que deben contener las directrices de ordenación del litoral: «criterios para implantar las distintas actividades económicas y sociales» [letra d)] o «de determinación de la capacidad de carga y aforo en los diversos espacios del litoral» [letra g)] o «exigidos a las edificaciones e instalaciones permitidas en espacios sensibles del litoral» [letra i)].

El art. 24.3 c), e) y f) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 se refiere a distintas determinaciones que debe contener el plan de ordenación costera: «los mecanismos de gestión que han de impulsarse en cada una de las áreas litorales y las medidas de protección específicas que garanticen la preservación de sus funciones ambientales» [letra c)]; «la delimitación de los corredores ecológicos que permitan asegurar la conectividad ecosistémica entre espacios protegidos litorales y entre espacios protegidos del interior hacia el mar, así como las medidas concretas para su conservación y mejora» [letra e)]; «el desarrollo de los objetivos de ordenación asignados a cada área del litoral en la presente ley y la concreción de los usos y actividades permitidos, compatibles y prohibidos» [letra f)].

El 25.1 a), b), c) y d) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 contempla diversos objetivos a alcanzar a través del plan de ordenación marina: «fomentar el crecimiento de la economía del mar, el desarrollo del espacio marítimo y el aprovechamiento de sus recursos marinos sin menoscabo de la conservación, protección y mejora del medio ambiente, incluida la resistencia a los efectos del cambio climático» [letra a)]; «priorizar y garantizar dentro de la ordenación de los espacios marinos la pesca, el marisqueo, la miticultura y la recolección de algas, mediante la adopción de todas las medidas necesarias para el crecimiento de su potencialidad como actividad económica y sociocultural fundamental, apoyando su desarrollo sostenible por su condición de usos prioritarios y estratégicos» [letra b)]; «apoyar el desarrollo sostenible del sector energético, con respeto de la biodiversidad y la pesca, el marisqueo y la acuicultura» [letra c)]; e «impulsar el desarrollo sostenible del transporte marítimo, incluido el transporte de personas» [letra d)].

Finalmente, el art. 27.3 c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, indica que los planes especiales de las playas contendrán «las actuaciones y medidas que deberán impulsarse para ordenar los servicios de temporada de las playas, atendiendo a criterios

de preservación de los valores ecosistémicos, para promover la accesibilidad universal y la definición de criterios de integración paisajística de las instalaciones admitidas».

(i) El abogado del Estado impugna tales preceptos porque invaden competencias del Estado en materia «pesca marítima» (art. 149.1.19 CE) –en el caso de los apartados impugnados del art. 22 y en el caso de las letras a) y b) del art. 25.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023–, o derogan el régimen jurídico de la Ley de costas establecido por el Estado como titular del demanio –en el caso de las letras del art. 23.2, 24.3 y 27.3 c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 impugnadas–, o regulan «el desarrollo sostenible del sector energético», excluido por la STC 3/2014, de 16 de enero, FJ 5, –en el caso de la letra c) del art. 25.1 de la ley impugnada–, o, finalmente, socaban la competencia exclusiva del Estado en materia de marina mercante (art. 149.1.20 CE).

(ii) Como con mayor detalle se expone en los antecedentes, el Parlamento y la Xunta de Galicia se defienden frente a las referidas impugnaciones al entender que el recurrente plantea una argumentación limitada a mencionar la doctrina constitucional en general e incompleta, sin concretar en qué aspectos se incumple la distribución competencial. Cuestionan el carácter vago e impreciso de las impugnaciones. Lo impugnable no sería el marco general de referencia para elaborar los instrumentos de ordenación, sino las concretas directrices (STC 87/2019) o los concretos instrumentos aprobados, siempre que no «tengan cobijo en su acervo competencial». Sera cuando se apruebe ese concreto instrumento cuando se podrá verificar el exceso competencial.

(iii) Las impugnaciones deben ser desestimadas atendido el carácter abstracto del control de constitucionalidad que corresponde efectuar al enjuiciar los preceptos impugnados en el recurso de inconstitucionalidad.

El art. 22 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 se refiere a una futura elaboración de una «estrategia de economía azul», de apoyo al crecimiento sostenible de los sectores productivos vinculados al mar y al aprovechamiento potencial de los mares y océanos como motores de la economía y fija unos objetivos genéricos que esa futura estrategia deberá seguir.

Por otra parte, las directrices a las que alude el art. 23 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, son el marco general de referencia para elaborar los instrumentos de ordenación del litoral y para el planteamiento y ejecución de las políticas sectoriales sobre el mismo. Son orientaciones y pautas que deberán concretarse en los distintos planes que contempla el art. 21.1 de la ley enjuiciada, para conformar un único sistema integrado que se articula de acuerdo con los principios de competencia, especialidad y coordinación. Dichas directrices contendrán «al menos» –pues pueden contener otras–, las determinaciones previstas en el art. 23.2 letras a) a n) de la Ley, indicando de modo inequívoco el alcance, orientador o vinculante, para los planes o, en su caso, el carácter de normas de aplicación directa (art. 23.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023).

El art. 24.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, también impugnado, contiene la previsión legal de que el plan de ordenación costera «al menos» deba contener: los mecanismos de gestión que han de impulsarse y las medidas de protección para garantizar funciones ambientales; o la delimitación de corredores para asegurar la conectividad ecosistémica; o, en fin, el desarrollo de los objetivos de ordenación y la concreción de los usos y actividades permitidos, compatibles y prohibidos.

El art. 25.1 a), b), c) y d) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 regula el plan de ordenación marina como instrumento básico de ordenación de los espacios marinos del litoral de Galicia y establece los fines que se pretende alcanzar con el mismo.

Y, finalmente el art. 27.3 c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, se refiere a la determinación que debe contenerse en los planes especiales de las playas relativa a las «actuaciones y medidas que deberán impulsarse para ordenar los servicios de temporada de las playas».

Debe indicarse, en primer lugar, que se trata de instrumentos previstos por la comunidad autónoma con base en su competencia en materia de ordenación del territorio. En este sentido, la mayor parte de ellos tienen la naturaleza jurídica de planes territoriales integrados o especiales o planes sectoriales, que constituyen uno de los



instrumentos de ordenación previstos en los arts. 29 a 39 de la Ley del Parlamento de Galicia 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia. Y, en segundo lugar, en todo caso las determinaciones que se contengan en tales instrumentos de ordenación específicos, como con carácter general todas las previsiones del título II en el que se incluyen los referidos artículos, «han de entenderse en el marco de la legislación básica del Estado y con respeto de las facultades que derivan de su titularidad sobre los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre», como expresamente indica el art. 21.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

Como hemos precisado, en el anterior fundamento 3 b), la naturaleza del control de constitucionalidad que debemos proyectar sobre las normas impugnadas, indicando que el carácter preventivo del recurso debe ser examinado en cada caso concreto. Pues bien, en relación con los referidos artículos se impugnan objetivos generales, criterios de contenido abierto, determinaciones genéricas y finalidades pretendidas por el instrumento de ordenación que a su vez integran el margo general de referencia a concretar por tales instrumentos de ordenación y planeamiento. Así centrada la cuestión, debemos recordar que incluso refiriéndonos a los planes previstos en las leyes autonómicas hemos afirmado que no procede anticipar juicios sobre su posible contenido, siempre que esos planes tengan cobijo en el acervo competencial de la comunidad autónoma (STC 87/2019, de 20 de julio, FJ 8).

Atendido el carácter abierto de las concretas previsiones impugnadas no procede un pronunciamiento preventivo sobre las mismas que se sustente en la mera afirmación de las facultades estatales relacionadas con la protección y defensa del demanio o de las competencias exclusivas del Estado. Estas y aquellas no impiden el ejercicio de las correspondientes competencias por la Comunidad Autónoma de Galicia, ni tan siquiera el escrito de impugnación efectúa razonamiento alguno sobre la inexistencia de soporte competencial autonómico, pues se limita a afirmar las facultades y competencias estatales sobre el demanio.

A lo que cabe añadir que la propia Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 subraya que las previsiones contenidas en los preceptos indicados «han de entenderse en el marco de la legislación básica del Estado y con respeto de las facultades que derivan de su titularidad sobre los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre» (art. 21.3).

Es por ello por lo que debemos recordar que «de ocasionarse aquellos otros supuestos en los que la aplicación de una norma produzca –y no que pueda producir– vulneración de la Constitución, el ordenamiento jurídico ofrece los cauces, ante la jurisdicción ordinaria o ante este tribunal, para evitar que tales situaciones se produzcan» (SSTC 77/1985, de 27 de junio, FJ 4, y 172/1992, de 29 de octubre, FJ 2). Dicha vulneración no cabe entender que se produce por la exigencia de que las directrices contengan determinaciones referidas a criterios, previsiones, objetivos o finalidades de redactado genérico e impreciso que deberán ser concretados en los planes que a su vez serán precisados en las normas para su aplicación.

Por tanto, las impugnaciones de los arts. 22.1 y 2 a), b), c) y d); 23.2 d), g) e i); 24.3 c), e) y f); 25.1 a), b), c) y d) y, finalmente, del art. 27.3 c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, deben ser desestimadas.

d) Artículo 59.2, inciso «teniendo la obligación de asegurar en todos los instrumentos de ordenación marina del litoral previstos en este 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».

Indica el art. 59.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 lo siguiente:

«Artículo 59. *Sostenibilidad económica y social del sector marítimo-pesquero y de la cadena mar-industria alimentaria.*

[...]

2. La administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia, a través de la presente ley, reconoce el uso pesquero, marisquero y acuícola como estratégico y prioritario para el desarrollo sostenible del litoral, 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.

Respecto a los caladeros sobre los que no se ostenten competencias, la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia velará por la sostenibilidad del sector en los términos establecidos en el artículo 74 bis de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia.»

(i) La censura constitucional del inciso se argumenta en la competencia exclusiva del Estado en referencia a los instrumentos de ordenación marina del litoral, en la determinación de la obligación de los antedichos instrumentos de establecer un «régimen de zonificación y uso», en los términos previstos en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre y en sus reglamentos de desarrollo: el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, y el Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero. La obligación que el precepto asigna al régimen de zonificación y uso de que garantice el acceso y la permanencia de las embarcaciones gallegas a los caladeros cuya regulación sea de su competencia, resulta inconstitucional en la medida en que parece establecer una diferenciación de acceso a los caladeros entre embarcaciones «gallegas» y el resto de las embarcaciones españolas y comunitarias, que no se justifique por razones vinculadas a la pesca o la conservación de los recursos pesqueros en aguas marítimas interiores, además de interferir con la competencia exclusiva del Estado sobre pesca en aguas exteriores, por las razones señaladas más arriba tanto en el apartado I.5 de este acuerdo, cuanto en la impugnación del artículo 22 de la Ley gallega.

(ii) La Xunta de Galicia cuestiona la censura constitucional por basarse en la impugnación de los arts. 11.5 a), 21.1 d) y 23.2 m) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, que ya fue cuestionada por su falta de argumentación, pues ni tan siquiera se concretó el título competencial vulnerado o los preceptos de la Ley 41/2010 afectados. La impugnación parte de la tesis de que las facultades estatales son excluyentes de cualquier intervención autonómica. Nada impide que la comunidad autónoma elabore planes de ordenación marina en el ámbito de sus competencias. El objetivo respecto de la flota gallega no supone el establecimiento de diferencias frente a la flota no gallega, y, en todo caso, habrá que enjuiciar el concreto instrumento a fin de verificar si existe afectación a otras embarcaciones no gallegas.

(iii) La impugnación debe ser estimada el art. 59.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 dispone que la administración de la Comunidad Autónoma de Galicia tiene la obligación de asegurar en los instrumentos de ordenación marina del litoral previstos en la ley ahora enjuiciada un régimen de «zonificación y uso» que garantice el acceso y permanencia de las embarcaciones «gallegas» a los caladeros cuya regulación sea de la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia. En defensa del precepto se indica que dicho objetivo no supone el establecimiento de diferencias frente a la flota no gallega. Sin embargo, asiste la razón al abogado del Estado cuando advierte un trato diferencial y privilegiado a las embarcaciones gallegas, respecto de las que debe velarse por asegurar y garantizar el acceso y permanencia a los caladeros frente a las restantes, respecto de las cuales los instrumentos de ordenación no tienen por qué asegurar dicho acceso y permanencia. Se trata de un precepto concreto y preciso cuya constitucionalidad no puede justificarse por su proyección al enjuiciamiento de futuras regulaciones.

En este sentido, de acuerdo con el art. 139 CE «1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. 2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español». Hemos dicho que este precepto prohíbe a las comunidades autónomas «discrimina[r] en favor de las empresas radicadas» en su territorio

[STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 6 A), sobre la Ley de las Cortes Valencianas de ordenación del comercio y superficies comerciales de 1986] o «establece[r] discriminación alguna entre los vecinos de los distintos lugares del territorio nacional» (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2, sobre la Ley del Parlamento Vasco sobre centros de contratación de cargas en transporte terrestre de mercancías de 1981).

Este Tribunal Constitucional se ha pronunciado ya al respecto en diversas resoluciones, «en el sentido de considerar que de la Constitución se deriva la unidad del orden económico nacional, que trae como consecuencia la existencia de un mercado único. Esta unidad de mercado supone, por lo menos, la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. Tal unidad, sin embargo, y como ha señalado también el Tribunal, no significa uniformidad, ya que la misma configuración del Estado español y la existencia de entidades con autonomía política, como son las comunidades autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos. 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).

Pues bien, no es posible justificar 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 debe el calificativo «gallegas» predicado de las embarcaciones debe ser declarado inconstitucional. 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.

Por lo expuesto debe declararse inconstitucional y nula la mención a «gallegas» contenida en el art. 59.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

8. Examen de las impugnaciones de los arts. 29.1; 34.2 a) y b); 34.3, 35.2 a), b) y c); 36.2 a), b) y c); 40.2 y 3; 41.2 a), b), c) y d); 46.3 a) y b); 46.5; 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; 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 de la disposición final primera de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, al referirse al régimen de los usos sobre el litoral.

- a) Art. 29.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

Dispone el art. 29.1 de la ley controvertida:

«Artículo 29. *Uso sostenible del litoral.*

1. El uso del litoral se realizará conforme al principio de desarrollo sostenible, de modo que se propicie el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, la cohesión social, la igualdad de trato y oportunidades, la salud, la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.»

(i) Se impugna el precepto porque la competencia autonómica relativa a la ordenación territorial del demanio costero resulta acotada por el uso que el Estado haga de las que le incumben para alcanzar los fines que ampara el art. 45 CE. Se afirma que la protección que el Estado ejerce sobre el dominio público marítimo-terrestre deriva del artículo 132.2 CE y, en palabras del fundamento jurídico 1 D) de la STC 149/1991, se traduce en que «para servir a estas funciones el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a 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». La amplia definición del concepto de litoral de la ley gallega implica que esta se proyecte sobre ámbitos sobre los que prevalece la competencia estatal para establecer el régimen jurídico y la legislación básica estatal en materia medio ambiental. De modo que al regular los principios rectores del dominio público marítimo-terrestre y del medio marino, sin tener competencia para ello, la comunidad autónoma se excede del marco programático que le atribuye el Consejo de Estado.

(ii) La Xunta de Galicia, en relación con la impugnación del art. 29.1, reprocha la impugnación directa del precepto sin instar la apertura de la comisión bilateral por revelar un entendimiento de las competencias sobre el dominio público marítimo-terrestre –y sobre el litoral– «de tal nivel que sorprende». El propio Consejo de Estado advirtió de la inviabilidad de recurrir este artículo por ser programático y la propia impugnación reconoce en relación con el desarrollo sostenible que nada tiene que objetar al tratarse de un principio básico en el ejercicio de las competencias del art. 27.3 EAG. Siempre a efectos dialecticos sería posible una interpretación conforme (art. 1.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023). Indica que se desconoce como anudar al litoral el principio de desarrollo sostenible es incompatible con el legítimo ejercicio de las facultades dominicales del Estado sobre el dominio público. Insiste en el contenido de la competencia relativa a la ordenación del territorio y del litoral (SSTC 149/1991 y 14/2004). Añade como títulos competenciales que también operan los previstos en el art. 27.30 y 27.24 EAG.

(iii) La impugnación debe ser desestimada atendido el carácter meramente programático del precepto orientado a ensalzar los valores que inspiran el principio de desarrollo sostenible, configurado este como un valor a tomar en consideración en relación con los usos y actividades del litoral y la asumida competencia por parte de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación del litoral. Dicha declaración programática, no desconoce la competencia estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre o sobre la zona de especial protección, al no contener regulación alguna, por lo que la impugnación debe ser desestimada.

Se desestima la impugnación del art. 29.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

b) Impugnación del art. 34.2 a) y b) y del art. 34.3.

Del art. 34 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 se impugnan las letras a) y b) de su apartado 2 y el apartado 3, cuyo tenor literal es el que sigue:

«Artículo 34. *Usos permitidos en el área de protección ambiental.*

1. En los términos establecidos en el artículo 31, los planes de ordenación del litoral dispondrán los usos y actividades permitidos al resultar acordes con los objetivos de ordenación señalados en el artículo 33.

2. En todo caso, podrán realizarse libremente los usos permitidos expresamente en la normativa de costas, medio marino y patrimonio natural y biodiversidad que resulte de aplicación al no causar afección sobre los valores que deben protegerse, y entre ellos los siguientes:

a) Los usos comunes generales del dominio público marítimo-terrestre recogidos en la normativa de costas, tales como pasear, estar, bañarse, navegar, realizar actividades náutico-deportivas y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen según lo dispuesto en su normativa específica.

b) Los usos de carácter tradicional permitidos en la normativa del patrimonio natural y la biodiversidad, así como en los instrumentos de ordenación y gestión de los espacios naturales protegidos, al contribuir a la preservación de sus valores y recursos naturales y a la conservación de las relaciones y de los procesos, tanto naturales como socioeconómicos, que han ayudado a su formación y hacen posible su mantenimiento.

3. Asimismo, estarán permitidos los trabajos necesarios para las actuaciones asociadas a la prevención y extinción de incendios forestales, y entre ellas las necesarias para el mantenimiento de la red de fajas de gestión de biomasa previstas en la legislación sectorial correspondiente.»

(i) El recurso de inconstitucionalidad se impugnan las letras a) y b) de su apartado 2 y el apartado 3 del art. 34 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. La impugnación razona que en el dominio público marítimo-terrestre los usos posibles y prohibidos y las reglas para su utilización, se recogen en la legislación dictada por su titular, el Estado – en la Ley de costas y en el Reglamento general de esta ley– sin que sea posible que la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 sustituya, regule o reproduzca ese régimen. Lo mismo sucede con esa regulación en relación con las servidumbres del dominio público marítimo-terrestre, que admiten normas adicionales de protección que eleven la protección, pero no que la reduzcan.

El precepto impugnado no reproduce de manera exacta el art. 31.1 LC, al omitir algunos usos (embarcar, desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos) e introducir otros (realizar actividades náutico-deportivas), además de omitir la referencia a la utilización libre, pública y gratuita para los usos comunes. Por otra parte, incluye usos distintos a los indicados en el art. 31.1 LC al referirse a «usos de carácter tradicional permitidos en la normativa de patrimonio natural y de la biodiversidad así como en los instrumentos de ordenación y gestión natural de los espacios naturales protegidos» o los referidos a «los trabajos para las actuaciones asociadas a la prevención y extinción de incendios forestales y, entre ellas, las necesarias para el mantenimiento de la red de fajas de gestión de biomasa previstas en la legislación sectorial correspondiente».

Añade que el art. 45 RGC dispone que actuaciones se pueden realizar, sin necesidad de autorización, en los terrenos afectados por la servidumbre de protección regulada por la normativa de costas. Y tanto el art. 25.2 LC y el 47.3 RGC exigen autorización para determinados usos forestales, como es la tala de árboles.

(ii) La Xunta de Galicia cuyas alegaciones comprenden prácticamente a las razones esgrimidas por el Parlamento de Galicia, efectúa unas consideraciones previas y comunes a las impugnaciones de los artículos 34, 35, 36, 40 y 41 que han sido expuestas en el antecedente 5 C) y a las que nos remitimos y en las que defiende la constitucionalidad de los mismos por la voluntad de integración normativa –a lo que el

Parlamento de Galicia añade la seguridad jurídica y la búsqueda de una mayor protección del espacio— y por el uso de cláusula de salvaguarda (art. 31.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023) y de la de cierre de protección ambiental (art. 43 de la misma ley), así como por la habilitación derivada de los títulos competenciales previstos en los arts. 27.3 y 27.30 EAG.

En relación con el art. 34.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 indica que la impugnación se limita a reproducir los artículos 24 y ss. LC, pero no señala la contradicción o exceso. Además, el art. 34.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 señala expresamente «[e]n todo caso, podrán realizarse libremente los usos permitidos expresamente en la normativa de costas, medio marino y patrimonio natural y biodiversidad que resulte de aplicación al no causar afección sobre los valores que deben protegerse», sin que la omisión de alguna mención del art. 31.1 LC pueda ser vicio de inconstitucionalidad (STC 8/2012, FJ 5). Se ha pretendido recoger en un único texto legal los diversos usos, respetando el marco competencial, en el que la comunidad autónoma tiene competencia para ordenar usos, respetando los límites máximos y mínimos establecidos por el legislador estatal y la reiteración resulta imprescindible para lograr una ordenación y gestión integrada.

Crítica que la impugnación del art. 34.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 — que permite trabajos necesarios para actuaciones asociadas a la prevención de incendios forestales—, se limite a señalar que se trata de usos distintos a los indicados en el art. 31.1 LC. Considera que dicha norma debe considerarse una norma adicional de protección —que no perjudica el dominio público marítimo-terrestre—, asociada a la prevención y extinción de incendios forestales, que se contempla en la Ley del Parlamento de Galicia 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia.

(iii) Debemos desestimar la impugnación de las letras a) y b) del apartado 2 y el apartado 3 del art. 34 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

Con carácter previo es preciso efectuar algunas consideraciones generales que establezcan el contexto en el que debe ser examinado el artículo y que servirá también para resolver las impugnaciones de los arts. 34, 36, 40, 41 y 46.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, al que nos remitiremos cuando examinemos la impugnación de los mismos.

La Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 aspira a la ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, «en el marco de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Galicia en la Constitución española y en el estatuto de autonomía» (art. 1.1). El litoral de Galicia, objeto de regulación, «se extiende hacia el interior, hasta el límite administrativo de los ayuntamientos costeros o, cuando lo supere, el límite interior de los espacios naturales que radiquen en ellos; y mar adentro, hasta el límite exterior del mar territorial» (art. 2.2), esto es no se detiene en el dominio público marítimo-terrestre y la zona de servidumbre de protección.

La Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 distingue tres clases de espacios agrupados para su ordenación por áreas, en función de sus condiciones y de las acciones que corresponde emprender sobre ellos: área de protección ambiental, área de mejora ambiental y paisajística y área de reordenación. La ley regula los usos en cada una de las áreas en las que se zonifica el litoral, en función de su grado de adecuación a los objetivos de ordenación establecidos y lo hace «sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de costas y medio marino y del ejercicio por la Administración General del Estado de las facultades que le corresponden en su condición de titular del dominio público marítimo-terrestre» (art. 31 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023).

En lo que ahora interesa, a los efectos de delimitación de facultades y competencias, el área de protección ambiental comprende espacios de dominio público marítimo-terrestre, que mantengan ciertas características, el mar territorial y las aguas interiores y también terrenos correspondientes a la zona de servidumbre de protección (art. 32 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023). El área de mejora ambiental y paisajística incluye bienes del dominio público marítimo-terrestre no incluidos en el área de protección

ambiental, con alguna excepción, terrenos de la zona de servidumbre de protección y otros (art. 38). Y, finalmente el área de reordenación incluye los espacios no incluidos en el área de mejora ambiental y paisajística y área de protección ambiental y los comprendidos en la zona de servicio de los puertos autonómicos y en la zona de servidumbre de protección de veinte metros regulada en la disposición transitoria tercera LC (art. 44.2).

Esta particular delimitación del litoral gallego no plantea problemática competencial alguna –de hecho, los arts. 30 y 31 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 no son objeto de impugnación–, la controversia se suscita en la regulación de los usos de cada una de las tres zonas y su compatibilidad con la previsión de usos, limitaciones y prohibiciones que rigen en el dominio público marítimo-terrestre y la zona de servidumbre de protección, establecida en la Ley de costas.

Debe indicarse, con carácter general, que el dominio público puede ser objeto de tres tipos de uso que se definen en el art. 85 de la Ley 3/2003, de 23 de noviembre, de patrimonio de las administraciones públicas. Son categorías generales de tipos de uso que luego se especifican o se concretan en las leyes especiales de cada tipo de bienes de dominio público (en este caso, el dominio público marítimo-terrestre y la zona de servidumbre de protección en la Ley de costas) y que se concretan en las tres siguientes:

Uso común general, que no precisa título habilitante y es el que «corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados».

Uso común especial, que requiere título habilitante –autorización o concesión según los casos– y es «el que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o intensidad del mismo, preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de este».

Y, finalmente, un uso privativo, que exige concesión, y es el que «determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados».

Partiendo de estas categorías generales la Ley de costas regula los usos del dominio público en los arts. 31 y 32. No se refiere expresamente a estas tres categorías definidas en la Ley de patrimonio de las administraciones públicas, pero las mismas están claramente identificadas. El uso común libre, público y gratuito, está definido en el art. 31.1 LC. El aprovechamiento especial o uso común especial, cuando «concurran circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad» o en todo caso, «requieran la ejecución de obras e instalaciones» está definido en el art. 31.2 LC y, finalmente el uso privativo, es decir, la ocupación se regula en el art. 32 LC, que «[ú]nicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación». No cabe uso privativo del demanio, si la actividad o instalación, por su naturaleza, pueda realizarse fuera del mismo.

Los arts. 34, 35, 36 y los arts. 40, 41 y 42 –este último no impugnado– de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 identifican y regulan estos usos como permitidos –esto es, el uso común general–, compatibles –que comprenden tanto el uso común especial como el uso privativo–, y, finalmente prohibidos en relación respectivamente con el área de protección ambiental y el área de mejora ambiental y paisajística. Asimismo, el art. 46.2 y 3 regula los usos compatibles, así como los usos prohibidos en el área de reordenación que afectan tanto al dominio público marítimo-terrestre como a la zona de servidumbre de protección.

En todo caso, conviene indicar que dicha regulación, contenida en el título III de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, intitulado «Usos y actividades del litoral» (arts. 29 a 53), se inicia con el capítulo I «Disposiciones generales», en el que se indica

expresamente que «[l]a presente ley regula los usos en cada una de las áreas en las que se zonifica el litoral, en función de su grado de adecuación a los objetivos de ordenación establecidos y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de costas y medio marino y del ejercicio por la Administración general del Estado de las facultades que le corresponden en su condición de titular del dominio público marítimo-terrestre» (art. 31). A lo que debe añadirse, que los capítulos II y III, relativos al área de protección ambiental y al área de mejora ambiental y paisajística, se cierran con los arts. 37 y 43, de idéntico tenor literal: «[s]i sobre un mismo espacio confluyen normas o planes de ordenación con regímenes de uso diversos, será de aplicación la regla que suponga mayor protección del espacio».

En este marco de consideraciones previas, conviene recordar que las facultades y competencias del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre y sobre los terrenos de especial protección han sido expuestas en el fundamento 5 B) anterior al que nos remitimos. Baste insistir ahora que en relación con el dominio público marítimo-terrestre el Estado tiene la facultad y la obligación de establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, como necesidad jurídico-positiva constitucional, a fin de que su naturaleza y características no sean destruidas o alteradas y también para asegurar el libre acceso. Dichas finalidades pese a ser distintas están íntimamente conectadas, pues la decisión sobre los usos permitidos incidirá en la protección del demanio y la decisión sobre una mayor preservación del demanio afectará al libre acceso. Es el Estado quien no solo está facultado, sino que debe definir las utilidades del demanio y el uso que sus propietarios pueden hacer de los terrenos colindantes con él.

El ejercicio de esa facultad sobre el dominio público marítimo-terrestre no impide el ejercicio de las competencias de las distintas administraciones no titulares del demanio que incidan sobre el mismo, siempre que al hacerlo no contrarie o desvirtúe las medidas definidas por el Estado que actualmente se encuentran en la Ley de costas y en el Reglamento general de costas (STC 46/2007, FJ 12).

Ahora bien, «[e]n lo que toca a los terrenos colindantes es claro, sin embargo, que tal titularidad no existe y que la articulación entre la obligación estatal de proteger las características propias del dominio público marítimo-terrestre y asegurar su libre uso público ha de hacerse apoyándose en otras competencias reservadas al Estado en exclusiva por el art. 149.1 CE. Entre éstas, y aparte otras competencias sectoriales que legitiman la acción normativa e incluso ejecutiva del Estado en supuestos concretos (así las enunciadas en los párrafos 4, 8, 13, 20, 21 o 24 del citado art. 149.1 CE), son dos los títulos competenciales, por así decir generales, a los que se ha de acudir para resolver conforme a la Constitución el problema que plantea la antes mencionada articulación», los previstos en el 149.1.1 y 23 CE [STC 149/1991, FJ 1 D)].

Atendido este último (art. 149.1.23 CE), debe indicarse que la protección de la naturaleza es la finalidad inmediata que persiguen las normas limitativas del uso de los terrenos colindantes y «es a partir de esa finalidad primaria como se han de articular, para respetar la delimitación competencial que impone el bloque de la constitucionalidad, la obligación que al legislador estatal impone el art. 132.2 de la CE y las competencias asumidas por las comunidades autónomas», de modo que «en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos» [STC 149/1991, FJ 1 D)], pudiendo estas dictar únicamente normas adicionales de protección.

Expuestas estas consideraciones generales a las que nos remitiremos al resolver las impugnaciones de los arts. 36, 40, 41 y 46.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, estamos en condiciones de afirmar que la impugnación del art. 34.2 a) y b) de la misma ley, que determina los usos que en todo caso están permitidos en el área de protección ambiental no se extralimita en su competencia de ordenación de litoral.

En efecto, el art. 34.2 a) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 incluye dentro de los usos comunes generales del dominio público marítimo-terrestre «realizar actividades náutico-deportivas y otros actos semejantes». Es cierto, como afirma el abogado del Estado, que dichas actividades «náutico-deportivas» no se encuentran entre las



previstas en el art. 31.1 LC. También lo es que el precepto impugnado omite otros usos comunes, que el art. 31.1 LC y el art. 60.1 RGC sí incluyen: «embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos», y que no hace referencia alguna a la característica propia de tales usos, esto es, su libre utilización pública y gratuita y acordes a la naturaleza del dominio público marítimo-terrestre (art. 31.1 LC). Ahora bien, tales defectos de técnica legislativa no implican contradicción alguna con la normativa estatal.

Por una parte, que el precepto considere a la actividad náutico-deportiva de uso común general, no implica que sí por sus concretas características y circunstancias tuviera una especial intensidad o peligrosidad, su realización se viera liberada de la necesaria intervención administrativa que exige el art. 31.2 LC [declarado constitucional por STC 149/1991, FJ 4 B) a)]. Los citados arts. 31 y 37 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 lo impiden al incluir respectivamente la referida cláusula de salvaguarda de las competencias estatales, «sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de costas» [cuya relevancia es tratada en la STC 116/2017, de 19 de octubre, FJ 3 d), parcialmente reproducida en el fundamento 3 d) anterior] y la cláusula mayor protección ambiental, por la que se aplica «la regla que suponga mayor protección del espacio».

A ello debe añadirse que el art. 31.1 LC califica de uso común general otros semejantes «que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo» y en abstracto no parece que tales actividades náutico-deportivas las requieran.

Baste destacar que el control que lleva a cabo el Tribunal Constitucional en los recursos de inconstitucionalidad «es un control de carácter abstracto de la norma impugnada, desvinculado de cualquier consideración concreta sobre su aplicación a un específico supuesto de hecho [...] debiendo limitarnos a contrastar de manera abstracta el precepto recurrido y las normas y principios constitucionales que se estiman infringidos» [STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 7 b)].

Finalmente debe recordarse que las omisiones de previsiones estatales que puedan existir en la legislación autonómica no la vician de inconstitucionalidad, pues aquellas mantienen su vigencia con independencia de que sean recordadas o no por el legislador autonómico (STC 5/1982, FJ 2).

En segundo lugar, estas mismas consideraciones las podemos proyectar para desestimar la impugnación en relación con el art. 34.2 b) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, cuando dicho precepto considera como usos permitidos a los de carácter tradicional permitidos en la normativa del patrimonio natural y la biodiversidad. El precepto cuestionado se está refiriendo a los usos contemplados en el art. 69.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia. Idéntica conclusión se ha de alcanzar en relación con el art. 34.3 de la ley controvertida, que se refiere a los trabajos necesarios para las actuaciones asociadas a la prevención y extinción de incendios forestales, y entre ellas las necesarias para el mantenimiento de la red de fajas de gestión de biomasa, que necesariamente remite a la Ley del Parlamento de Galicia 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia.

A ello debe añadirse que el área de protección ambiental comprende los espacios de dominio público marítimo-terrestre, que mantengan ciertas características, el mar territorial y las aguas interiores y también terrenos correspondientes a la zona de servidumbre de protección (art. 32 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023). Los arts. 34.2 b) y 34.3 de la misma ley se limitan a identificar, de modo general y sin modificación alguna de la normativa de costas, el sistema normativo de referencia en esta área de protección ambiental, en aras a la pretendida gestión integrada del litoral, sin que, atendido el carácter abstracto del control de la norma en los recursos de inconstitucionalidad –conforme a lo indicado en el fundamento 3 b) de la presente sentencia–, se aprecie contradicción entre los usos de carácter tradicional o los trabajos necesarios para las actuaciones asociadas a la prevención y extinción de incendios de incendios y la Ley de costas.

Por tanto, la impugnación del art. 34.2 a) y b) y del art. 34.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 debe ser desestimada.

c) Impugnación del art. 35.2 a) b) y c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

El art. 35.2 a) b) y c) tiene el siguiente tenor literal:

«Artículo 35. *Usos compatibles en el área de protección ambiental.*

1. En los términos establecidos en el artículo 31, los planes de ordenación del litoral dispondrán los usos y actividades compatibles con los objetivos de ordenación señalados en el artículo 33.

2. En todo caso, son usos compatibles y, por lo tanto, sujetos a intervención administrativa previa, los susceptibles de causar afección sobre los valores naturales de los espacios, y entre ellos los siguientes:

a) Los usos comunes especiales del dominio público marítimo-terrestre, es decir, los que, sin impedir el uso común, suponen la concurrencia de circunstancias tales como el peligro o la intensidad de este, la preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de este, en los términos establecidos en la normativa de costas y medio marino.

b) Los usos privativos del dominio público marítimo-terrestre, es decir, los que determinan la ocupación de una porción del dominio público de modo que se limita o excluye la utilización de este por otros interesados, en los términos establecidos en la normativa de costas y medio marino.

c) Los usos de los espacios naturales protegidos susceptibles de causar afección apreciable sobre los valores naturales que han justificado la declaración de espacio natural protegido, a tenor de lo establecido en la normativa del patrimonio natural y la biodiversidad, así como en los instrumentos de ordenación y gestión de los espacios.»

(i) Se impugna el art. 35 de la ley autonómica con el argumento que no le corresponde a la comunidad autónoma regular los usos autorizables en el dominio público marítimo-terrestre, ni siquiera reproducirlos literalmente en la norma autonómica, ni interpretar la legislación estatal. El precepto no reproduce de modo exacto el art. 31.2 LC e incluye usos distintos. Añade, que carece de competencias para el otorgamiento de títulos habilitantes.

(ii) El Parlamento y la Xunta de Galicia reiteran los mismos argumentos que referidos a la finalidad de la regulación han sido utilizados para oponerse a la impugnación del art. 35.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, e insisten en cuestionar la idea rectora que resulta del recurso, cual es que el Estado puede agotar –y agota– la regulación de la ordenación de los usos del dominio público marítimo-terrestre. Indica que los títulos que operan sobre la zona de servidumbre de protección son los previstos en los arts. 149.1.1 y 23 CE. Consideran que no se ha pretendido reproducir el art. 31.2 LC, sino identificar el tipo de utilización que, por ser susceptible de causar afección a los valores naturales de los espacios del área de protección ambiental, está sujeto a un título de intervención administrativa, así como dar seguridad jurídica a los destinatarios de la norma. En las letras a) y b) se añade «en los términos establecidos en la normativa de costas y del medio marino». Acepta, a efectos dialecticos, que la técnica legislativa no pueda compartirse, pero difícilmente se puede considerar vulnerada la competencia del Estado. Afirma que no es correcto que se incluyan usos distintos a los previstos en la Ley de costas en el art. 35.2 c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 al referirse a «usos de los espacios naturales protegidos susceptibles de causar una afección apreciable sobre los valores naturales». Finalmente, en relación con el art. 35.3, en tanto que el reproche se remite a la posible inconstitucionalidad, posterga su defensa a la valoración del indicado capítulo.

(iii) La impugnación del precepto del art. 35.2 a) b) y c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 ha de ser desestimada. Debemos dar por reproducidas las consideraciones comunes efectuadas en relación con el art. 34.2 a) y b) y el art. 34.3 de esta misma ley.

El art. 35.2 a) y b) contiene una definición del uso común especial y del uso privativo que aunque no es enteramente coincidente con el art. 31.2 LC, se ajusta al concepto general de aprovechamiento especial y uso privativo que recoge el art. 85.2 y 3 de la Ley de patrimonio de las administraciones públicas y añade además a tal definición, en sus incisos finales «en los términos establecidos en la normativa de costas y medio marino».

Es claro que las referencias del art. 35.2 a) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 a «preferencia en caso de escasez» o usos que, «sin impedir el uso común, suponen la concurrencia de circunstancias tales como [...]» no se recogen en el art. 31.2 LC, sin embargo, como se ha indicado, las mismas no son del todo ajenas al entendimiento general que hay en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo de lo que es el aprovechamiento especial (art. 85.2 de la Ley de patrimonio de las administraciones públicas) y al respeto a la normativa de costas a la que expresamente se remite.

Por otra parte el art. 35.2 b) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 considera uso compatible sujeto a intervención el uso privativo del dominio público marítimo-terrestre, sin referirse expresamente a la limitación prevista en el art. 32.1 LC por la que «[ú]nicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación», sin embargo, la referencia en su inciso final «en los términos establecidos en la normativa de costas y medio marino», evita cualquier eventual incumplimiento de Ley de costas.

En relación con el art. 35.2 c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, la consideración como uso compatible, sujeto a intervención administrativa previa, a los usos de los espacios naturales protegidos susceptibles de causar afección apreciable sobre los valores naturales que han justificado la declaración de espacio natural protegido, tampoco merece censura de inconstitucionalidad. El precepto remite al art. 70 de la referida Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia y, en todo caso, los usos y actividades autorizables deberán ser concretados en los instrumentos de ordenación y gestión de los espacios naturales protegidos.

En este sentido, debe añadirse que en relación con la impugnación de las letras a), b) y c) del art. 35.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, el enjuiciamiento que corresponde a este tribunal en los recursos de inconstitucionalidad debe ser abstracto y objetivo, pues la regla controvertida ha de ser enjuiciada en atención a su propio sentido, y no por las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último [por todas, STC 139/2017, FJ 2 c)]. Además, el juicio de constitucionalidad que corresponde a este tribunal «no lo es de técnica legislativa» y «nada tiene que ver con su depuración técnica» (por todas, 126/2021, FJ 6). Y, tampoco procede anticipar juicios sobre el posible contenido de planes simplemente previstos en leyes autonómicas, (por todas, STC 65/2018, de 7 de junio, FFJJ 4 y 9). Dichas perspectivas de enjuiciamiento se tornan muy relevantes al enjuiciar el art. 35.2 a), b) y c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, pues atendida la redacción del precepto y la necesaria remisión a una planificación posterior, la eventual incompatibilidad estará, en su caso, en la concreción que del mismo se efectúe en los planes de ordenación del litoral.

Finalmente, debe insistirse en el contexto en que se enmarca dicha regulación, lo que obliga a tener en cuenta los citados arts. 31 y 37 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 que prevén la aplicación de «lo dispuesto en la normativa de costas» y de «la regla que suponga mayor protección del espacio».

Por tanto, la impugnación del art. 35.2 a) b) y c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 debe ser desestimada.

d) Art. 36.2 a), b) y c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

El art. 36.2 a), b) y c) tiene el siguiente tenor literal:

«Artículo 36. *Usos prohibidos en el área de protección ambiental.*

1. En los términos establecidos en el artículo 31, los planes de ordenación del litoral establecerán los usos y actividades prohibidos en los espacios de esta área al ser incompatibles con los objetivos de ordenación recogidos en el artículo 33.

2. En todo caso, estarán prohibidos los usos que comprometan la integridad de los valores naturales que deben protegerse, y en particular los siguientes:

a) La ocupación de terrenos del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones fijas o no desmontables, salvo las que estén expresamente contempladas en el título IV de esta ley.

b) Los usos recogidos en el artículo 32.2 de la Ley 22/1998, de 28 de julio, de costas, cuando se trate de bienes de dominio público marítimo-terrestre.

c) Las actuaciones de transformación urbanística, salvo las dirigidas a la implantación de las dotaciones públicas estratégicas reguladas en el artículo 60.»

(i) El abogado del Estado, recuerda que el área de protección ambiental incluye bienes del dominio público marítimo-terrestre y de la zona de especial protección e indica por una parte que el precepto autonómico no alude a las prohibiciones del art. 25 LC respecto a la servidumbre de protección y por otra limita el alcance de la prohibición de las «actuaciones de transformación urbanísticas» al permitir la «implantación de dotaciones públicas estratégicas del artículo 60» que se refieren a algunos elementos que por su naturaleza pueden tener otra ubicación diferente y por tanto serían contrarios al artículo 25 LC. Además, el art. 44.6 LC no permite el emplazamiento de instalaciones de tratamiento de aguas residuales en la ribera de mar, ni en los primeros veinte metros desde la misma, ni tampoco la instalación de colectores paralelos a la costa en dichos espacios.

(ii) En sus alegaciones la Xunta y el Parlamento, defienden la constitucionalidad con los mismos argumentos que en los dos preceptos anteriores (tener como finalidad dar seguridad jurídica, respetar la regulación de usos de la Ley de costas, sin introducir novedad alguna, encontrándose las únicas novedades amparadas en las competencias propias: ordenación y medio ambiente). Refiere que, como reconoce el escrito de impugnación, las comunidades autónomas pueden establecer normas adicionales de protección, por lo que se ignora la causa de inconstitucionalidad del precepto cuyo encabezamiento es precisamente «estarán prohibidos los usos que», sin que se explique la incompatibilidad con la Ley de costas o la minoración de la protección alegada. Añade que si lo que se cuestiona son los «salvo las que estén expresamente contempladas en el título IV de esta ley» [letra a)] y «salvo las dirigidas a la implantación de las dotaciones públicas estratégicas reguladas en el artículo 60» [letra c)], debe ser impugnado el título IV o el artículo 60, pero no el precepto actual por el mero hecho de citarlos. Refiere que el art. 36.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 comienza con «[e]n todo caso» y serán los planes de ordenación del litoral (art. 36.1 de la Ley) los que establecerán los usos o actividades prohibidas y podrán ser impugnados. Cuestionan la posición contradictoria del abogado del Estado, que pese a criticar la *lex repetita* reprocha que no se incluyan en el art. 36 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 las prohibiciones que afectan a la servidumbre de protección que se contienen en el art. 25 LC e insiste en que las omisiones de previsiones de la ley estatal básica no son vicio de constitucionalidad.

Finalmente, en cuanto al cuestionamiento de la «la implantación de dotaciones públicas estratégicas del art. 60», indica que dicho precepto parte del cumplimiento de todas las exigencias establecidas en la normativa de costas y a ellas se añaden otros condicionantes adicionales, al amparo de la competencia ambiental de desarrollo de la legislación básica y para el dictado de normas adicionales de protección.

(iii) La impugnación del art. 36.2 a), b) y c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 debe ser desestimada. Debemos dar por reproducidas las consideraciones comunes efectuadas en relación con el art. 34.2 a) y b) y el art. 34.3 de esta misma ley.

En el dominio público marítimo-terrestre es el Estado quien tiene la facultad exclusiva de establecer las limitaciones imprescindibles para garantizar la defensa y la protección integral [STC 46/2007, FJ 12, examinada en el fundamento jurídico 5 B) a)]. La Comunidad Autónoma de Galicia puede establecer más prohibiciones en aras a su competencia de ordenación (art. 27.3 EAG) siempre que no afecte al libre uso público previsto en la normativa de costas, pero no puede establecer menos prohibiciones que las previstas en la Ley de costas y en el Reglamento general de la Ley de costas, pues de hacerlo infringiría la facultad exclusiva del Estado de garantizar su defensa y protección integral.

La letra a) de art. 36.2 excluye del uso prohibido la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones fijas o no desmontables, que estén expresamente contempladas en el título IV de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. El título IV se refiere a las «actuaciones estratégicas para el desarrollo sostenible del litoral». Se consideran como tales las que «en ejecución de una competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, tienen lugar en el litoral de Galicia y resultan esenciales para su desarrollo sostenible» (art. 54.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023). Expresamente se declaran estratégicas las previstas en las letras a) a la f) del art. 54.2 de la Ley, esto es: «los establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria», «la creación de una red de sendas litorales», «la creación de una red de establecimientos turísticos del litoral», «las intervenciones sobre el patrimonio cultural litoral», «la sostenibilidad económica y social del conjunto del sector pesquero y de la cadena mar-industria alimentaria», «la implantación de dotaciones públicas esenciales para el abastecimiento de poblaciones y la recogida, almacenamiento, tratamiento y vertido de aguas residuales».

Es de ver, que el precepto no recoge expresamente la limitación prevista en el art. 32.1 LC por la que «únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación», sin embargo dicha omisión no determina la inconstitucionalidad de la regulación, pues dicha limitación mantiene su plena vigencia con independencia de que sean recordadas o no por el legislador comunitario, cuya referencia a ellas sólo este carácter de recordatorio puede revestir (STC 5/1982, FJ 2). A ello debemos añadir que la regulación de los usos que se efectúa en letra a) de art. 36.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, debe entenderse «sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de costas y medio marino y del ejercicio por la administración general del Estado de las facultades que le corresponden en su condición de titular del dominio público marítimo-terrestre» (art. 31 de la Ley).

Por otra parte, la letra c) de art. 36.2, a *sensu contrario*, excluye del uso prohibido las «actuaciones de transformación urbanística [...] dirigidas a la implantación de las dotaciones públicas estratégicas reguladas en el artículo 60». Sin embargo, dicha exclusión no socaba la regla general de prohibición prevista en el art. 32.1 LC –que solo permite las instalaciones que, por su naturaleza no puedan tener otra ubicación–, ni tampoco contraviene la prohibición prevista en el art. 25.1 LC relativa al vertido de agua residual sin depuración.

En primer lugar, porque el art. 60 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, al que se remite el art. 36.2 c) de esta ley, exige en la construcción de las infraestructuras hidráulicas para el abastecimiento de poblaciones y el saneamiento y depuración de aguas residuales, el cumplimiento «de las exigencias establecidas en la normativa de costas», lo que comprende necesariamente las limitaciones y prohibiciones de los arts. 25.1 y 32.1 LC. Además, en relación con la concreta prohibición de vertidos de aguas residuales, el art. 60.1 en su literalidad se refiere a «la construcción de las

infraestructuras hidráulicas para el abastecimiento de poblaciones y el saneamiento y depuración de aguas residuales» y no al vertido de las mismas.

En relación con la previsión de la letra b) del art. 36.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 contiene una mera remisión a los usos prohibidos previstos en el art. 32.2 LC, que no puede considerarse que invada la facultad exclusiva del Estado sobre el demanio, sino que facilita el entendimiento e inteligibilidad a la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 (STC 47/2004, FJ 8).

Por tanto, la impugnación del art. 36.2 a), b) y c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 debe ser desestimada.

e) Art. 40.2 y 3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

El art. 40.2 y 3 tiene el siguiente tenor literal:

«Artículo 40. Usos permitidos en el área de mejora ambiental y paisajística.

1. En los términos establecidos en el artículo 31, los planes de ordenación del litoral recogidos en esta ley dispondrán los usos y actividades permitidos al resultar acordes con los objetivos de ordenación señalados en el artículo 39.

2. Además de los permitidos en el área de protección ambiental, podrán realizarse libremente los usos agrícolas, ganaderos y forestales propios de la naturaleza de suelo rústico para los que la normativa urbanística no exija la obtención de título habilitante.

3. Asimismo, estarán permitidos los trabajos necesarios para las actuaciones asociadas a la prevención y extinción de incendios forestales, y entre ellas las necesarias para el mantenimiento de la red de fajas de gestión de biomasa previstas en la legislación sectorial correspondiente.»

(i) El abogado del Estado, refiere que el área de mejora ambiental y paisajística puede incluir bienes dominio público marítimo-terrestre y los terrenos afectados por la servidumbre de protección y tierra adentro espacios ajenos a la legislación de costas. Indica que no le corresponde a la comunidad autónoma regular los usos permitidos en el dominio público marítimo-terrestre, como tampoco puede reiterar esos usos recogidos en la legislación estatal. Añade que incluye usos distintos a los previstos en el art. 31.1 LC, como los usos agrícolas, ganadero y forestales. El art. 45 RGC ya dispone las actuaciones que se pueden realizar sin autorización en los terrenos afectados por la servidumbre de protección y el art. 25.2 LC determina las obras, instalaciones y actividades que solo se pueden permitir en esta zona y el art. 47.3 RGC exige autorización para determinados usos forestales, como es la tala de árboles.

(ii) De las alegaciones de la Xunta y el Parlamento de Cataluña, resulta la defensa de la constitucionalidad del art. 40.2 y 3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. Recuerda que la ley autonómica es respetuosa con los límites mínimos y máximos establecidos en la Ley de costas. Cuando el precepto incluye usos distintos a «los usos agrícolas, ganaderos y forestales propios de la naturaleza del suelo rústico para los que la normativa urbanística no exija la obtención del título habilitante», integra en la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 la normativa urbanística (arts. 31 a 37 de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2016, de 10 de febrero, de suelo de Galicia). Sostiene que las actuaciones permitidas en el art. 40.3 de la ley impugnada, están asociadas a la prevención y extinción de incendios forestales que contempla la Ley del Parlamento de Galicia 3/2007, de 9 de abril de prevención de incendios forestales en Galicia.

(iii) Procede desestimar la impugnación del art. 40.2 y 3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, debiendo a tal efecto dar por reproducidas las consideraciones generales efectuadas al examinar el art. 32, a las que añadiremos las siguientes precisiones. El área de mejora ambiental y paisajística se caracteriza por ser un espacio que conserva en gran medida sus valores ambientales, pues sin reunir las condiciones del área de protección ambiental, se mantienen mayoritariamente libres de procesos de

degradación o los procesos de desnaturalización que han sufrido son al menos parcialmente reversibles.

En el área de mejora ambiental y paisajística, conforme al art. 38 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 se incluyen: los bienes de dominio público marítimo-terrestre no incluidos en un área de protección ambiental, con alguna excepción; los espacios contiguos a los del área de protección ambiental, por lo que comprendiendo el dominio público marítimo-terrestre y la zona de servidumbre de protección van más allá de esta al extenderse a la zona periférica de protección de los espacios naturales protegidos y que contribuyen a preservar los valores naturales del litoral y a prevenir o evitar impactos ecológicos o paisajísticos sobre ellos; los espacios de interés ambiental y paisajístico, no incluidos en el área de protección ambiental, que delimite el plan de ordenación costera; y, finalmente, los demás espacios que tienen la condición de suelo rústico.

Puede indicarse que el área de mejora ambiental y paisajística se extiende hacia el interior hasta el límite administrativo de los ayuntamientos costeros o, cuando lo supere, el límite interior de los espacios naturales que radiquen en ellos (art. 2.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023).

En primer lugar, el art. 40.2 de la Ley vincula los usos permitidos en el área de mejora ambiental y paisajística a los agrícolas, ganaderos y forestales propios de la naturaleza de suelo rústico para los que la normativa urbanística no exija la obtención de título habilitante (art. 40.2). Por ello debe acudir a la Ley del Parlamento de Galicia 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, que distingue dentro del suelo rústico el de protección ordinaria y el de especial protección. Entendiéndose por este último los terrenos afectados por las legislaciones sectoriales de protección del dominio público marítimo-terrestre, hidráulico o de infraestructuras o por las de protección de los valores agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos, ambientales, naturales o culturales (arts. 31.2 y 34 de la Ley de suelo de Galicia), en los que en todo caso es necesario obtener la autorización o informe favorable del órgano que ostente la competencia sectorial (art. 36.2 de la Ley de suelo de Galicia).

Los usos agrícolas, ganaderos y forestales propios de la naturaleza de suelo rústico para los que la normativa urbanística no exige la obtención de título habilitante no se refieren a los que puedan desarrollarse en el dominio público marítimo-terrestre. En todo caso, debe recordarse nuevamente que la regulación de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 salvaguarda, cuando sea aplicable, la normativa de costas (art. 31 de la ley impugnada).

En relación con el art. 40.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, bastará que nos remitamos a las razones por las que se ha desestimado la impugnación del art. 34.3 al tener el mismo contenido que este.

Por tanto, la impugnación del art. 40.2 y 3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 debe ser desestimada.

f) Art. 41.2 a), b), c) y d) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

El art. 41.2 a), b), c) y d) tiene el siguiente tenor literal:

«Artículo 41. *Usos compatibles en el área de mejora ambiental y paisajística.*

1. En los términos establecidos en el artículo 31, los planes de ordenación del litoral dispondrán los usos y actividades compatibles con los objetivos de ordenación señalados en el artículo 39.

2. En todo caso, son usos compatibles, y por lo tanto sujetos a la intervención administrativa previa, los susceptibles de causar afección sobre los valores ambientales y paisajísticos, y entre ellos los siguientes:

a) Los usos comunes especiales y los usos privativos del dominio público marítimo-terrestre, descritos en el apartado 2 del artículo 35.

b) Los usos en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, salvo los cultivos y las plantaciones, permitidos conforme a lo dispuesto en el artículo 40 y en la normativa de costas.

c) Los usos en las zonas periféricas de protección de los espacios naturales, cuando lo exija el plan de ordenación o de gestión del espacio protegido.

d) Los usos de los espacios de especial interés ambiental y paisajístico, no incluidos en el área de protección ambiental, que delimite el plan de ordenación costera.»

(i) El abogado del Estado, recuerda que los usos compatibles con el área de mejora ambiental y paisajística pueden comprender bienes del dominio público marítimo-terrestre y terrenos afectados por la servidumbre de protección, así como espacios ajenos a la Ley de costas (art. 37 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023) e indica que incurre en los mismos excesos que el art. 35 en tanto que no le corresponde a la comunidad autónoma regular los usos autorizables del dominio público marítimo-terrestre, ni reproducir la regulación estatal. Incluye algunos no previstos como posibles en la legislación estatal de costas, como son «[l]os usos en las zonas periféricas de protección de los espacios naturales, cuando lo exija el plan de ordenación o de gestión del espacio protegido» o «[l]os usos de espacios de especial interés ambiental y paisajístico, no incluidos en el área de protección ambiental, que delimite el Plan de ordenación costera», lo que no puede ser admitido al no encajar en la Ley de costas. Añade que la Comunidad Autónoma de Galicia no es competente para el otorgamiento de los correspondientes títulos habilitantes para la ocupación del dominio público.

(ii) La posición de la Xunta y del Parlamento de Galicia contraria a la inconstitucionalidad del precepto precisa que el área de mejora ambiental y paisajística comprende solo tierra y el área que menos afecta a la normativa costera en términos cuantitativos y la regulación se sustenta en las competencias propias de ordenación de litoral, para dictar normas adicionales de protección y en competencias urbanísticas. Se sustenta nuevamente en que la finalidad del precepto es dar seguridad jurídica y favorecer la ansiada gestión integral del litoral y por ello trae al texto los usos que, de modo disperso, se regulan sobre el área de mejora ambiental y paisajística, lo que justifica el uso de la *lex repetita*. Las novedades introducidas se basan en competencias propias y la competencia del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre le faculta a establecer límites máximos y mínimos para garantiza el uso público del dominio público marítimo-terrestre y su conservación y protección. En la zona de protección operan las competencias de los arts. 149.1.1 y 23 CE. Se remite a los argumentos sobre los preceptos anteriores. Destaca ciertas imprecisiones en las que incurre el recurso y destaca que conforme a los arts. 37 y 43 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 si sobre un mismo espacio confluyen normas o instrumentos con regímenes de uso distinto, se aplicará la regla que suponga una mayor protección.

Añade que la denunciada inclusión de usos no previstos en la Ley de costas (art. 41.2 c) y d) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023), omite que en las letras a) y b) se regulan los usos comunes especiales y los usos privativos sobre el dominio público marítimo-terrestre y los usos en la zona de servidumbre de protección. Fuera de estas zonas, que se regulan en la Ley de costas, se recogen como compatibles, sujetos a título de intervención, lo usos en las zonas periféricas de protección de espacios naturales y los espacios de especial interés paisajístico no incluidos en el área de protección ambiental.

En relación con el art. 40.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 en tanto que el reproche se remite a la posible inconstitucionalidad del capítulo V, posterga su defensa a la valoración del indicado capítulo.

(iii) Debemos desestimar la impugnación del art. 41.2 a), b), c) y d) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. En la medida en que el escrito del recurso impugna el art. 41.2 por los mismos excesos competenciales que el art. 35 de la Ley y con el mismo argumento, esto es que en las áreas de mejora ambiental y paisajística hay bienes del dominio público marítimo-terrestre, debe rechazarse la inconstitucionalidad de todas las



quejas remitiéndonos a lo expuesto para descartar la inconstitucionalidad de los usos compatibles en el área de protección ambiental. Por tanto, concluir nuevamente que no existe contradicción con la normativa de costas porque la regulación de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 es «sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de costas» (art. 31). Y, añadir además en relación con el art. 41.2 c) y d) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 que declaran compatibles los usos, cuando lo exija el plan de ordenación o de gestión del espacio protegido o lo delimite el plan de ordenación costera, por lo que en su caso deberá reaccionarse, frente a las vulneraciones de la Constitución que pudieran derivarse de las delimitaciones de los usos compatibles que prevean los referidos planes a través de las correspondientes vías que dispone el ordenamiento jurídico (SSTC 77/1985, FJ 4, y 172/1992, FJ 2).

Por tanto, se debe desestimar la impugnación del art. 41.2 a), b), c) y d) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

g) El art. 46.3 a) y b) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

Dispone el art. 46.3 a) y b):

«Artículo 46. Usos en el área de reordenación.

[...]

3. Están prohibidos:

a) Los usos recogidos en el artículo 32.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, cuando se trate de bienes de dominio público marítimo-terrestre.

b) Los usos recogidos en el artículo 25.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, cuando se trate de espacios comprendidos en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, salvo que se cumplan las condiciones establecidas en el apartado 3 de su disposición transitoria tercera.»

(i) El escrito de impugnación justifica la inconstitucionalidad del art. 46.3 a) y b) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 en que regula el régimen jurídico de dominio público marítimo-terrestre, al establecer los usos permitidos en el área de reordenación, la cual puede incluir espacios de dominio público marítimo-terrestre, como la zona de servicio de los puertos autonómicos y los terrenos afectados por la servidumbre de protección. Recuerda, que la zona de servicio de un puerto autonómico si bien no coincide con el dominio público marítimo-terrestre, si lo hace con la zona de servidumbre de protección de aquél, que incluye determinados bienes que tienen la consideración de dominio público marítimo-terrestre (art. 52.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 6/2017, de 12 de diciembre, de puertos de Galicia) regulándose los usos permitidos y prohibiciones de dicha zona de servicio portuaria (art. 49 LC y arts. 105 RGC). A la zona de servicio del puerto no coincidente con el dominio público marítimo-terrestre, pero si con la servidumbre de protección de aquél, son de aplicación las limitaciones de uso que prevé el artículo 25 LC y concordantes del Reglamento general de la Ley de costas (STC 34/2014, de 27 de febrero, FJ 4).

(ii) La Xunta y del Parlamento de Galicia defienden la constitucionalidad del precepto, en tanto que más allá crítica al uso de la *lex repetita*, el precepto se refiere a los usos prohibidos del art. 25 y 32 LC. No se puede considerar que la Ley de costas y el Reglamento general de la Ley de costas agotan el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, pues ello vaciaría la competencia autonómica (STC 34/2014).

(iii) La impugnación del art. 46.3 a) y b) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 debe ser desestimada. El escrito de impugnación no aporta razones concretas por las que la remisión a los usos prohibidos recogidos en el artículo 25.1 y 32.2 LC en relación con los bienes de dominio público marítimo-terrestre y de la zona de especial protección, deba ser considerada lesiva a las competencias estatales cuando la Comunidad Autónoma de Galicia tiene títulos competenciales que le habilitan para legislar sobre el dominio público marítimo-terrestre y la zona de especial protección y la remisión explícita

puede dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo en los términos expuestos al tratar de la *lex repetita* en el fundamento 3 c) anterior. A mayor abundamiento debe indicarse que el recurso de inconstitucionalidad no ha impugnado similar redacción contenida en el art. 42.2 a) y b) de la ley controvertida en relación con los usos prohibidos en el área de mejora ambiental y paisajística.

Procede desestimar la impugnación del art. 46.3 a) y b) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

h) Artículo 46.5 en el inciso «[ ]os bienes cedidos serán destinados a fines de uso o servicio público».

«Artículo 46. Usos en el área de reordenación.

[...]

5. La Administración autonómica o los ayuntamientos costeros promoverán procedimientos de desafectación de los espacios que resultasen innecesarios para el dominio público marítimo-terrestre o para los usos portuarios, con expresa solicitud de cesión gratuita de aquellos en favor de la Administración autonómica o de la entidad local. Los bienes cedidos serán destinados a fines de uso o servicio público.»

(i) La impugnación del precepto dice literalmente «El inciso final del apartado 5 ('Los bienes cedidos serán destinados a fines de uso o servicio público'), por tratarse de un aspecto de competencia regulatoria estatal en razón de la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre al que se refiere la cesión en conexión con el resto de los apartados impugnados del artículo conforme a los argumentos previstos en las alegaciones precedentes».

(ii) La defensa del inciso que contempla el art. 46.5 —«[ ]os bienes cedidos serán destinados a fines de uso o servicio público»—, parte de una referencia más extensa al precepto impugnado. El art. 46.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 establece que la administración autonómica o los ayuntamientos promoverán los procedimientos de desafectación de espacios que resulten innecesarios para el dominio público marítimo-terrestre o para los usos portuarios, con expresa solicitud de cesión gratuita de aquellos en favor de la administración autonómica o de la entidad local. Y se completa el apartado señalando que «[ ]os bienes cedidos serán destinados a los fines de uso o servicio público». Este último inciso es el que se impugna, pasando por alto que el destino se señala respecto de bienes cedidos que han sido previamente desafectados, por lo que ya no tienen la condición demanial. Nuevamente reprocha la ausencia de carga impugnativa, al basarse el cuestionamiento del precepto en la mera manifestación de la existencia de una «apropiación de la competencia exclusiva del Estado para regular el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre porque es propietario demanial del mismo».

(iii) La genérica impugnación efectuada imposibilita conocer cuáles son las razones de la impugnación, en tanto que el inciso impugnado parte de la previa desafectación de los bienes cedidos. De este modo, tales bienes carecen de la condición demanial que determina la atribución de facultades al Estado por lo que las alegaciones del escrito de impugnación no permiten comprender cómo es posible la afectación al régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre.

La impugnación del inciso «[ ]os bienes cedidos serán destinados a fines de uso o servicio público» del art. 46.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 debe ser desestimada.

i) Art. 48.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

Dispone el art. 48.3 lo siguiente:

«Artículo 48. *Autorizaciones y concesiones del dominio público marítimo-terrestre.*

1. Respetando el régimen general establecido en la normativa de costas, las autorizaciones y concesiones del dominio público marítimo-terrestre serán otorgadas por las consejerías competentes en materia de ordenación del territorio o de mar, según proceda, en el momento en que se produzca el efectivo traspaso de funciones y servicios de la administración general del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación del litoral.

2. En los espacios portuarios autonómicos corresponde otorgar las autorizaciones y concesiones del dominio público a la administración portuaria, que lo hará de conformidad con su normativa específica.

3. En cumplimiento de la normativa de costas, podrá permitirse la ocupación del dominio público marítimo-terrestre únicamente para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, esto es, las que desempeñen una función o presten un servicio que, por sus características, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

En particular, se entenderá que desempeñan una función o prestan un servicio que, por sus características, requiere la ocupación del dominio público marítimo-terrestre las siguientes:

a) Los establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria, en los términos señalados en el artículo 55.

b) Las dotaciones públicas esenciales para el abastecimiento de poblaciones y el saneamiento y depuración de las aguas residuales recogidas en el artículo 60.

c) Las infraestructuras energéticas, preferentemente de energía renovable, que suministren electricidad o gas a las actividades o instalaciones legalmente establecidas en el dominio público marítimo-terrestre.

d) Las instalaciones de generación eléctrica a partir de fuentes de energía renovables que tengan que ocupar el mar, así como sus instalaciones complementarias que requieran espacios de dominio público marítimo-terrestre en tierra.

e) Las instalaciones náutico-deportivas necesarias para acoger la práctica de deportes náuticos.

f) Las infraestructuras de soporte a las redes de comunicaciones electrónicas que presten servicio a las actividades o instalaciones legalmente establecidas en el dominio público marítimo-terrestre.

g) Las actividades e instalaciones de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en el que resulte necesario su emplazamiento, no puedan situarse en los terrenos colindantes con dicho dominio, siempre que la documentación que se adjunte al proyecto de actividad o instalación acredite el cumplimiento de la normativa de costas e incluya un estudio de alternativas que justifique la ubicación escogida».

(i) Se impugna el art. 48.3 porque al prever los usos que considera autorizables en el dominio público marítimo-terrestre se extralimita en las competencias autonómicas, sin que la mera reproducción del precepto estatal evite el vicio de inconstitucionalidad. La impugnación refiere que el precepto establece una presunción legal sobre la necesidad de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, pese a que muchas de las actividades o instalaciones se podrían ubicar fuera del dominio público marítimo-terrestre y tratarse de «actividades o instalaciones que la propia Ley de costas (de aplicación preferente e insoslayable) prohíbe expresamente en el dominio público marítimo terrestre (como sucede con las instalaciones de tratamiento de aguas residuales o los colectores paralelos a la costa)».

(ii) Se defiende la constitucionalidad del art. 48.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, por una parte, mediante el reproche del escaso esfuerzo de concreción

del recurrente –que no razona, ni desvirtúa la incompatibilidad de las letras a) a g) del art. 48.3 de la Ley– y por otra a través de afirmar las tantas veces referidas competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia. Se refiere a los siete tipos de actividades o instalaciones que requieren la ocupación del dominio público marítimo-terrestre: la letra a) se refiere a actividades e instalaciones reguladas el art. 55 de la ley controvertida que para el Consejo de Estado no era contrario al art. 32 LC; la letra b) se refiere a actividades reguladas en el art. 60 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, y debe estarse a lo que sobre el mismo se disponga; la letra c) se limita a favorecer el suministro energético a los establecimientos que ya ocupan legalmente el dominio público marítimo-terrestre; la letra d) recoge las instalaciones de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables en el mar y sus correspondientes instalaciones auxiliares en tierra, que no son, desde luego, actividades e instalaciones que planteen dudas sobre la necesidad de ocupar espacios de dominio público marítimo-terrestre, a la vista de la presencia de ellas en los planes de ordenación del espacio marítimo aprobados por el Estado mediante Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, que declara numerosas «zonas de alto potencial para el desarrollo de la energía eólica marina»; la letra e) recoge las instalaciones náutico-deportivas necesarias para acoger la práctica de deportes náuticos, expresamente permitidos en dominio público marítimo-terrestre de conformidad con lo establecido en el art. 70 RGC; la letra f) como en la letra c), se trata de favorecer las redes de comunicación en los establecimientos que ya ocupan legalmente el dominio público marítimo-terrestre, sin que pueda siquiera intuirse de donde puede derivar la pretendida incompatibilidad con la normativa de costas; la letra g) recoge un supuesto regulado en la Ley de costas y en el art. 61.2.b RGC, pero se hace más exigente su implantación, añadiendo, por tanto, una norma adicional de protección, se incorpora la exigencia de que «siempre que la documentación que se adjunte al proyecto de actividad o instalación acredite el cumplimiento de la normativa de costas e incluya un estudio de alternativas que justifique la ubicación escogida». No hay razón alguna para declarar la inconstitucionalidad de este apartado.

En defensa de la norma se indica que el art. 48.3 respeta el art. 32.1 de la Ley y el art. 61 del Reglamento, que establecen aquellos límites mínimos y máximos que corresponde establecer al Estado. En cualquier caso, y dicho todo lo anterior, si el Estado considerase que una determinada localización (no la norma que la recoge, que es genérica) incumple alguna de las exigencias de las normas por las que le corresponde velar como titular demanial, dispondrá de los instrumentos que le ofrece la propia Ley de costas para impedir dicho uso.

(iii) Ningún reproche de constitucionalidad se ha de hacer al párrafo primero del art. 48.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 en la medida en que, en los mismos términos que el art. 32.1 LC, limita la ocupación del dominio público marítimo-terrestre únicamente a «aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación». Conclusión que no se ve desvirtuada por entender como tales las que «desempeñen una función o presten un servicio que, por sus características, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre», pues en los mismos términos se expresa el art. 61.2 a) RGC que añade, además, las actividades o instalaciones «de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio» [art. 61.2 b) RGC]. Es evidente que la norma autonómica en nada altera la exigencia de limitar la ocupación del dominio público marítimo-terrestre a las actividades o instalaciones que no puedan tener otra ubicación –regla formulada en términos negativos– o que requieran la ocupación del dominio público marítimo-terrestre –regla formulada en términos positivos– bien porque desempeñan una función o presten un servicio que, por sus características, así lo requiera, bien por tratarse de actividades o instalaciones de servicio público o servicio al público.

Por otra parte, el abogado del Estado reprocha al precepto establecer una presunción de legalidad sobre la necesidad de ocupación del dominio público marítimo-terrestre por parte de las actividades, instalaciones, dotaciones e infraestructuras que se

enumeran en el párrafo segundo del art. 48.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. El cuestionado listado recoge, sin ánimo de exhaustividad, una serie de actividades o instalaciones que, en abstracto, pudieran cumplir las dos premisas exigidas por la normativa estatal de costas (art. 32.1 LC y art. 61 RGC). El hecho de que pudieran cumplir no significa que, en cada caso concreto, cumplan las exigencias de la normativa estatal y que, por tanto, deban ser autorizadas. Las facultades estatales como titular del dominio público marítimo-terrestre permanecen incólumes, como expresamente reconoce, por otra parte, el art. 31 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

Procede desestimar la impugnación del art. 48.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

j) Art. 49.1 (inciso «salvo que estén sujetos a declaración responsable de acuerdo con lo dispuesto en el apartado siguiente») y apartados 2, 3 y 4.

Dispone el art. 49 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 lo siguiente:

«Artículo 49. *Autorización autonómica para usos en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre.*

1. Los usos y actividades que pretendan llevarse a cabo en los espacios comprendidos en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre requerirán autorización previa autonómica otorgada por la consejería competente en materia urbanística, salvo que estén sujetos a declaración responsable de acuerdo con lo dispuesto en el apartado siguiente.

2. Están sujetas a declaración responsable las actuaciones que se proyecten sobre las obras, actividades e instalaciones legalmente implantadas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre que no conlleven incremento de altura, superficie ocupada o volumetría existente ni cambio de uso.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de costas y, en su caso, en los instrumentos de planificación de los espacios naturales protegidos, en los terrenos comprendidos en la zona de servidumbre de protección podrán realizarse obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, entre ellas las señaladas en el artículo 48.3.

4. Asimismo, podrán realizarse en la zona de servidumbre de protección obras, instalaciones y actividades que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, entre los cuales se encuentran los siguientes:

a) Las instalaciones o actividades que favorezcan el uso común del dominio público marítimo-terrestre, singularmente de las playas, como los servicios de restauración, vigilancia y atención médica y los deportes náuticos.

b) Las instalaciones desmontables que permitan la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas de temporada.

c) Las instalaciones deportivas descubiertas.

d) Las acampadas o campamentos autorizados con instalaciones desmontables, en los términos que se determinen reglamentariamente y en la normativa sectorial que resulte de aplicación.

e) Las obras e instalaciones que mejoren la eficiencia energética de edificaciones e instalaciones que ocupen legítimamente la servidumbre de protección o el dominio público marítimo-terrestre.

f) Las obras e instalaciones que ejecuten medidas de intervención y protección establecidas en un plan de acción del paisaje.

g) La actividad forestal necesaria para el mantenimiento por sus titulares de las masas forestales existentes.

h) Las actividades, instalaciones e infraestructuras vinculadas a la prevención y extinción de incendios forestales.

i) Las obras, instalaciones y actividades necesarias para la ejecución de las actuaciones estratégicas recogidas en el título IV de esta ley.

En los demás casos, la necesidad o conveniencia será determinada por el órgano competente para autorizar los usos, debiendo quedar constancia de la justificación en la motivación de la resolución que se adopte».

(i) El art. 49.1 es cuestionado únicamente en lo que se refiere a su segundo inciso «salvo que estén sujetos a declaración responsable de acuerdo con lo dispuesto en el apartado siguiente» en conexión con el art. 49.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. Por otra parte, impugna íntegramente sus apartados 2, 3 y 4 a los que llama el inciso final del apartado 1 impugnado.

Se impugna el apartado 2, junto con el mencionado inciso del apartado 1, al sustituir la autorización prevista en el art. 49 RGC por una declaración responsable al impedir que la Administración General del Estado emita el informe previo al inicio de la actividad con el contenido del art. 50 RGC. Establecer un concreto mecanismo de intervención administrativa forma parte de la competencia del Estado (art. 149.1.18 CE) para garantizar el tratamiento común de los titulares de derechos. (STC 57/2016, de 17 de marzo, FJ 4).

Por otra parte, los apartados 3 y 4 del art. 49 recogen una presunción legal de que determinadas obras, instalaciones y actividades, son susceptibles de desarrollarse en terrenos afectados por la servidumbre de costas, pese a que podrían tener una ubicación diferente, vulnerando la Ley de costas y los fines que la justifican al reducir la protección del litoral y contraviniendo el art. 25 LC. Este no contempla la posibilidad de ciertas instalaciones y prohíbe expresamente otras como las edificaciones destinadas a residencia o habitación o las instalaciones de tratamiento de aguas residuales y colectores paralelos en los primeros veinte metros desde la ribera del mar. Valorar la «conveniencia» a que alude el apartado 4, no podría tener más interpretación que la vinculación al propio uso del dominio público marítimo-terrestre, conforme al art. 25.2 LC. La legislación ambiental puede ser reforzada, pero no debilitada por la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 149.1.23 CE). Las previsiones del art. 25 LC pretenden la protección integral espacial del demanio (STC 149/1991) y tiene carácter básico.

(ii) La Xunta y el Parlamento de Galicia defienden la constitucionalidad de los preceptos impugnados, al considerar que la competencia para establecer títulos de intervención administrativa es autonómica, aunque puede ser condicionada por el Estado. El juicio de constitucionalidad obliga a contrastar el art. 49.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 con la Ley de costas. Efectuado el contraste de ambos considera que la exigencia de declaración responsable en estos supuestos no afecta al art. 50 RGC ni rebaja la protección y es proporcionada en los mismos términos en que se justificó por el legislador estatal el art. 13 *bis* LC. Llama la atención que la comisión bilateral para resolver conflictos de la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral en los arts. 18 y 30 recoge similar redacción y fueron considerados constitucionales. Propone finalmente una interpretación conforme, por la que se considere constitucional sin perjuicio del informe que corresponde emitir al Estado respecto a la servidumbre de tránsito, en el trámite correspondiente del título habilitante urbanístico.

En relación con el art. 49.3 y 4 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, considera que el recurrente equipara de modo equivocado el art. 25 y el 32 LC. El art. 25.2 LC no establece como límite las obras, instalaciones y actividades que por su naturaleza requieran la ocupación del dominio público marítimo-terrestre sino las que «presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre». Apela a la necesidad o conveniencia de modo disyuntivo, no acumulativo, lo que amplía el margen de actuación en esta zona y además recoge ejemplificativamente algunas de estas instalaciones y actividades, dejando abierta la relación. Por lo que es improcedente impugnar en bloque el art. 49.4 de la ley controvertida, sin justificar su innecesariedad o falta de conveniencia, sin que esa falta de argumentación pueda ser suplida.

(iii) Debemos adelantar que las impugnaciones del inciso «salvo que estén sujetos a declaración responsable de acuerdo con lo dispuesto en el apartado siguiente» (art. 49.1 *in fine* de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023) y del apartado 2 del art. 49 deben ser desestimadas.

Del indicado inciso del art. 49.1 juntamente con el art. 49.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, resulta la posibilidad de que los usos y actividades en la zona de especial protección del dominio público marítimo-terrestre queden exceptuados de la autorización previa y se sustituyan por la declaración responsable únicamente cuando se proyecten sobre las obras, actividades e instalaciones legalmente implantadas en esa zona que no conlleven incremento de altura, superficie ocupada o volumetría existente ni cambio de uso. El precepto por tanto se circunscribe a las actuaciones que, recayendo sobre obras, actividades e instalaciones ya autorizadas, no conlleven incremento de la altura, de la superficie ocupada o de la volumetría existente, ni tampoco un cambio de uso. La expresión utilizada está en sintonía con la reforma operada en la Ley de costas por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, y viene a actualizar la antigua referencia a las obras que consistían en pequeñas reparaciones que exija la higiene, ornato y conservación que se contenía en la letra b) del apartado 2, de la disposición transitoria cuarta antes de la modificación producida por la mencionada Ley 2/2013.

La Ley 2/2013 modifica el régimen de intervención administrativa sobre tales obras. Indica en su exposición de motivos que «[l]a principal novedad que se introduce respecto de la zona de servidumbre de protección es la dirigida a las edificaciones que legítimamente la ocupan, a cuyos titulares se les permitirá realizar las obras de reparación, mejora, modernización y consolidación, siempre que no impliquen un aumento de volumen, altura ni superficie. Sustituyendo la autorización administrativa autonómica por la declaración responsable. En la que tendrán que incluir, como ya se ha indicado, que tales obras cumplen con los requisitos de eficiencia energética y ahorro de agua». A tal efecto la Ley 2/2013 por una parte introduce el art. 13 *bis* y por otra modifica las letras a), b) y c) del apartado 2 de la disposición transitoria cuarta y se añade un nuevo apartado 3.

En el art. 13 *bis* se establece que las circunstancias para poder llevar a cabo tales obras «deberán acreditarse ante la administración autonómica, mediante una declaración responsable, de acuerdo con lo previsto en el artículo 71 *bis* de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, con carácter previo a la autorización urbanística que proceda», con informe previo favorable de la administración del Estado de que la servidumbre de tránsito queda garantizada. Y la disposición transitoria cuarta introduce también dicha declaración responsable, con idéntica exigencia de informe favorable, para las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes en el segundo párrafo de la letra b) del apartado 3 de la referida disposición transitoria.

Es por tanto claro que el precepto ni suprime la exigencia del previo informe favorable en los casos que se exigen por la Ley de costas, ni contraviene la legislación estatal que tras la Ley 2/2013 prevé la declaración responsable como mecanismo de intervención administrativa para tales actuaciones.

Por lo expuesto las impugnaciones de los incisos «salvo que estén sujetos a declaración responsable de acuerdo con lo dispuesto en el apartado siguiente» (art. 49.1 *in fine* de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023) y el apartado 2 del art. 49 de la ley controvertida, deben ser desestimadas.

En segundo lugar, el art. 49.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 señala que en la zona de servidumbre de protección podrán realizarse obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, entre ellas las señaladas en el art. 48.3 de la ley autonómica, precepto este cuya constitucionalidad ha sido ya declarada en el apartado precedente. El razonamiento allí expuesto nos ha de llevar a idéntica conclusión, en la medida en que es parcialmente su soporte para determinar las obras, instalaciones y actividades que pueden realizarse; realización que

siempre queda sujeta a la normativa de costas y a lo dispuesto, en su caso, en los instrumentos de planificación de los espacios naturales protegidos.

Finalmente, el enjuiciamiento de la impugnación del art. 49.4 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 obliga a un razonamiento de mayor complejidad que tiene que ver con la finalidad de la servidumbre de especial protección y la interpretación que conforme a la misma debe efectuarse del art. 25.2 LC. Las limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre, tienen el carácter de regulación mínima y complementaria de la que dicten las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias. La Ley de costas se contrae a la definición de las condiciones básicas para el ejercicio de ese derecho en los mencionados terrenos, con la finalidad de asegurar la efectividad del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como el deber de conservarlo. En coherencia con ese objetivo de conservación de la integridad del dominio público, se configura la servidumbre de protección del citado dominio mediante la prohibición general de determinadas actividades y, sobre todo, construcciones consideradas perjudiciales para su adecuada protección.

Como dispone la exposición de motivos de la Ley de costas, resulta imprescindible la actuación sobre la franja colindante al dominio público marítimo-terrestre, «para evitar que la interrupción del transporte eólico de los áridos y el cierre de las perspectivas visuales para la construcción de edificaciones en pantalla, la propia sombra que proyectan los edificios sobre la ribera del mar, el vertido incontrolado y, en general, la incidencia negativa de la presión edificatoria y de los usos y actividades que ella genera sobre el medio natural puedan causar daños irreparables o de muy difícil y costosa reparación. La anchura de esta zona de servidumbre de protección ha de ser, lógicamente, convencional», dentro de los márgenes previstos en el art. 23 LC, pues para asegurar su efectividad deberán tomarse en consideración las peculiaridades del tramo de costa de que se trate.

El art. 25.2 LC dispone, con carácter ordinario, que solo se permitirán en esta zona las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, como los establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas. Luego separado por la conjunción alternativa o disyuntiva «o», se refiere a las obras, instalaciones y actividades que «presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre», y finalmente termina con la admisión de las instalaciones deportivas descubiertas. Para la ejecución de terraplenes, desmontes o tala de árboles se remite a las condiciones que se determinen reglamentariamente para garantizar la protección del dominio público.

La cuestión que se suscita en este caso es si el listado ejemplificativo –«entre las cuales»– de obras, instalaciones y actividades que pueden realizarse en la zona de servidumbre de protección porque «presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre» en los términos previstos por el art. 49.4 colisiona con lo dispuesto en el art. 25.2 LC e infringe de modo mediato la competencia del Estado prevista en el art. 149.1.23, por implicar una rebaja en el nivel de protección medioambiental. Nuestro razonamiento ha de ser el mismo que el ya expuesto al analizar el art. 48.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. El cuestionado listado recoge, sin ánimo de exhaustividad, una serie de obras, actividades o instalaciones que, en abstracto, pudieran cumplir la premisa exigida por la normativa estatal de costas: esto es, no están prohibidas (art. 25.1 LC) y sí están permitidas (art. 25.2 LC). El hecho de que pudieran cumplir no significa que, en cada caso concreto, cumplan con las exigencias de la normativa estatal y que, por tanto, deban ser autorizadas. Las facultades estatales como titular del dominio público marítimo-terrestre permanecen nuevamente incólumes, como expresamente reconoce, por otra parte, el art. 31 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

En conclusión, procede desestimar la impugnación del apartado 1 del art. 49 en el inciso «salvo que estén sujetos a declaración responsable de acuerdo con lo dispuesto



en el apartado siguiente» y de los apartados 2, 3 y 4 del art. 49 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

k) Art. 57.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023

Dispone el art. 57.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023:

«Artículo 57. *Red de establecimientos turísticos del litoral.*

1. La administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia, a través de la Agencia Turismo de Galicia, impulsará la creación de una red de establecimientos turísticos al servicio de un turismo de calidad, diversificado y desestacionalizado que favorezca el desarrollo sostenible del litoral.

2. La red de establecimientos turísticos se creará a partir de la recuperación o rehabilitación de edificaciones preexistentes, de especial valor arquitectónico, histórico o cultural de Galicia, situadas en el área de mejora ambiental y paisajística o, cuando lo permitan los planes de ordenación y gestión de los espacios naturales, en el área de protección ambiental.

3. Podrán formar parte de la red los establecimientos ubicados en dominio público marítimo-terrestre o en zona de servidumbre de protección, siempre que se tratara de edificaciones previamente destinadas a residencia o habitación que viniesen ocupando legítimamente el espacio en aplicación del derecho transitorio de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.»

(i) El abogado del Estado indica que el art. 57.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 al incluir en la red de establecimientos turísticos a recuperar o rehabilitar los ubicados en el dominio público marítimo-terrestre o en su servidumbre de protección, siempre que se trate de edificaciones destinadas a residencia o habitación, desconoce la competencia exclusiva del Estado de establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre. Considera que contraviene la disposición transitoria primera de la Ley de costas, que permite la conversión de los derechos de propiedad previos en derechos de aprovechamiento concesional pero «respetando los usos y aprovechamientos existentes» o en los términos del art. 27.2 RGC, que tras las reforma operada por el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, entiende por usos y aprovechamientos existentes los que «a la fecha de aprobación del deslinde se estuvieran llevando a cabo y fueran conformes a la legalidad vigente». Por tanto, el art. 57.3 de la ley impugnada modifica el uso inicialmente previsto en la Ley de costas de «residencia o habitación» para permitir una explotación económica en términos turísticos, lo que supone un cambio a uso prohibido por los arts. 25 y 32 LC.

(ii) En defensa de la constitucionalidad del precepto se indica que está limitado porque la creación de la red se condiciona a la aprobación por el Consello de la Xunta de las bases reguladoras de la red (art. 56.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023) que especificarán las condiciones que deben reunir las edificaciones o los requisitos exigibles y su régimen de funcionamiento (art. 56.5). Por ello concluye que difícilmente pueden intuirse en el art. 57.3 los vicios que se alegan porque la red está por aprobarse. No se pretende vulnerar la Ley de costas, pues se refiere a edificaciones, ya destinadas a residencia o habitación, que dispongan de título legítimo de ocupación por aplicación del derecho transitorio de la Ley de costas. No se está modificando el uso el carácter de «residencia o habitación» es un concepto de la Ley de costas, que permite el uso residencia familiar y el turístico/hotelero (STS 29 de diciembre de 2016, recurso 3385-2015). No se trata de autorizar nuevos usos prohibidos en la Ley de costas, ni se desprotege el dominio público marítimo-terrestre, al no alterarse la edificabilidad y el número de usuarios. Es competencia gallega: «Veintiuno. La promoción y la ordenación del turismo dentro de la comunidad», art. 27.21 EAG y el precepto no afecta a los permisos que debe obtener el establecimiento, mediante los cuales se ejercerán los controles por quien corresponda.

(iii) Como se ha señalado al exponer la posición de las partes [fundamento jurídico A) a)], el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto por el que se modifica el Reglamento

general de la Ley de costas y al que alude el abogado del Estado en su impugnación, ha sido anulado por la STS 150/2024, de 31 de enero, por lo que no se puede servir como parámetro de control de la norma impugnada.

El abogado del Estado cuestiona el art. 57.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 porque no respeta la disposición transitoria primera de la Ley de costas, al transformar el uso inicialmente previsto en la Ley de costas de «residencia o habitación» y permitir una explotación económica en términos turísticos. Para la Xunta de Galicia la explotación económica es irrelevante al no modificar el carácter de residencia o habitación del uso, encontrándose habilitada en virtud de la competencia asumida en el art. 27.21 EAG.

La solución de la controversia planteada exige, en primer lugar, verificar si, como sostiene el abogado del Estado, no se respeta la disposición transitoria primera de la Ley de costas al prever la norma autonómica un cambio de uso de las edificaciones preexistentes: el objetivo del precepto controvertido es que aquellos terrenos o espacios ubicados en el dominio público marítimo-terrestre cuyo uso y aprovechamiento existente en virtud de concesión fuera el de residencia o habitación pasen a formar parte de la red de alojamientos turísticos.

Es una obviedad que tanto en el dominio público marítimo-terrestre (art. 32.1 LC) como en la zona de servidumbre de protección [art. 25.1 a) LC] están prohibidas las edificaciones «destinadas a residencia o habitación», edificaciones entre las que se incluyen las «hoteleras, cualquiera que sea su régimen de explotación» como precisa el art. 46 a) RGC. Esto significa que el uso residencial-turístico hotelero es uno de los prohibidos con la finalidad de preservar la integridad y naturaleza del dominio público marítimo-terrestre y, por extensión, de la zona de servidumbre de protección. Ello no significa, sin embargo, que en lo que se refiere a la zona de servidumbre de protección estén prohibidas otras modalidades de alojamiento turístico; en concreto, el mismo art. 46 a) RGC excepciona de la prohibición «los campamentos o campings debidamente autorizados con instalaciones desmontables». Y, por otra parte, nada se dice de otras modalidades extra hoteleras como son los alojamientos de turismo rural, los apartamentos o las viviendas turísticas y de uso turístico, por citar algunas de las tipologías recogidas en el art. 55 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia. En todo caso, en lo que aquí interesa, en la medida que el uso turístico-hotelero se incluye en la prohibición de uso residencial o habitacional cabe concluir que no es posible apreciar un cambio de uso desde la perspectiva de la disposición transitoria primera de la Ley de costas, pues en el uso residencial o habitacional se integra el uso de alojamiento turístico.

Cuestión distinta es, en segundo lugar, que el uso residencial-turístico represente, en abstracto y por su propia naturaleza, un mayor grado de intensidad que colisione con el cumplimiento de la finalidad de la disposición transitoria primera de la Ley de costas y con las facultades del Estado de establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre a los efectos de garantizar su carácter público y conservar su integridad y características naturales (art. 132.2 CE), limitando o condicionando, igualmente, los usos en los terrenos colindantes integrados en la zona de servidumbre de protección (arts. 149.1.1 y 23 CE). En este sentido, una interpretación sistemática del art. 57 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 en su conjunto ofrece criterios que sirven para acotar o restringir los usos residenciales-turísticos que serían posibles a los efectos de integrar las edificaciones preexistentes en el dominio público marítimo-terrestre o en la zona de servidumbre de protección en una red de establecimientos turísticos del litoral, advirtiendo, en este momento, que dichos establecimientos turísticos no tienen que ser necesariamente hoteleros, pudiendo tener cabida en la red otras modalidades de más baja intensidad como son las del turismo rural o las viviendas turísticas unifamiliares.

La finalidad que persigue la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 es exclusivamente recuperar o rehabilitar edificaciones «de especial valor arquitectónico, histórico o cultural de Galicia» (art. 57.2), lo que ya de por sí restringe considerablemente el número de

edificaciones que serían susceptibles de ser integradas en la red, pues el controvertido art. 57.3 solo podría referirse a edificaciones preexistentes que reúnan alguno de estos valores; valores que se habrán de concretar reglamentariamente por el Consello de la Xunta, a propuesta de la consejería competente, no en turismo, sino en materia de paisaje, lo que refuerza la componente medioambiental (art. 57.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023). Además, en todo caso, las intervenciones de rehabilitación o recuperación están sujetas tanto a la normativa medioambiental –las directrices y los catálogos del paisaje– y a la de patrimonio cultural, lo que refuerza, aún más si cabe, el carácter singular de estas edificaciones (art. 57.4 de la ley autonómica impugnada). Y, por último, en la hipótesis de que estas edificaciones se encuentren dentro de un espacio natural protegido –integrado en un área de protección ambiental–, la intervención debe estar autorizada por los planes de ordenación y gestión de espacios naturales (art. 57.2), lo que subraya la importancia y prevalencia de la variable medioambiental.

En suma, por lo expuesto y atendiendo al carácter abstracto del control de la norma en los recursos de inconstitucionalidad, la impugnación del art. 57.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 debe ser desestimada.

l) Art. 58.3 segundo párrafo final «[h]asta la celebración del convenio, corresponde a la persona titular del bien cumplir las obligaciones derivadas de la legislación de patrimonio cultural».

Dispone el art. 58.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023:

«Artículo 58. *Intervenciones sobre el patrimonio cultural del litoral.*

[...]

3. Cuando los bienes de interés cultural o catalogados estén ubicados en el dominio público marítimo-terrestre, quien pretenda su uso privativo deberá obtener el título habilitante establecido en el artículo 48 de esta ley, el cual recogerá en su clausulado las obligaciones que la legislación de patrimonio cultural impone a los poseedores de los bienes.

No obstante, cuando la declaración o catalogación se promuevan sin existir manifestación de interés en el aprovechamiento privativo del bien, la consejería competente en materia de patrimonio cultural impulsará la celebración de un convenio de colaboración con la administración general del Estado, titular del bien, a los efectos de establecer un régimen concertado de protección. Hasta la celebración del convenio, corresponde a la persona titular del bien cumplir las obligaciones derivadas de la legislación de patrimonio cultural.»

(i) El abogado del Estado impugna el precepto por contravenir el apartado 3 de la disposición adicional tercera del Reglamento general de costas, que atribuye el cumplimiento de las obligaciones de la legislación de patrimonio cultural a la administración promotora de la declaración responsable o de la catalogación del bien. Dicha disposición además de ser dictada en el ejercicio de la competencia estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre (art. 132 CE y STC 149/1991), deriva de la competencia estatal exclusiva en la regulación del régimen jurídico básico en materia de contratos y concesiones administrativas del artículo 149.1.18 CE. Ello se deduce de la disposición final segunda de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral por la que se modifica la Ley de costas de 1988, que introduce la vulnerada disposición adicional undécima de la Ley de costas, a su vez desarrollada por la disposición adicional tercera del Reglamento general de costas.

(ii) El Parlamento y la Xunta defienden la constitucionalidad del inciso impugnado al considerar que la STS de 28 de enero de 2004, recurso 6222-2000, nada tiene que ver con el inciso impugnado. Indica en relación con el inciso que el punto de partida es precisamente el contrario: dado que el Estado es el titular demanial de los bienes del

patrimonio histórico enclavados en el dominio público marítimo-terrestre, se establece que ejerza como tal y, por tanto, asuma las obligaciones derivadas de dicho título hasta que se suscriba un convenio entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia que permita establecer un régimen concertado de protección. Esta declaración legal deriva de la legislación de patrimonio cultural, tanto estatal (art. 36.1 Ley de patrimonio histórico español) como autonómica (art. 32 Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia).

(iii) El art. 58.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, regula el régimen de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la legislación de patrimonio cultural en relación con los bienes de interés cultural o catalogados ubicados en el dominio público marítimo-terrestre. Si el bien está en posesión de un concesionario, será este el responsable del cumplimiento de tales obligaciones, y si no hay concesionario, entonces lo que se prevé es que la consejería competente en materia de patrimonio cultural impulsará la celebración de un convenio de colaboración con la administración general del Estado, titular del bien, para establecer un régimen concertado de protección.

La discrepancia deriva de quien debe ser el responsable de cumplir con las obligaciones que la legislación de patrimonio cultural impone, hasta que se celebre el convenio, si la persona titular del bien (art. 58.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023) o la administración promotora de la declaración responsable (disposición adicional tercera, apartado 3 RGC). La Xunta no cuestiona que la indicada disposición adicional se haya dictado por el Estado con sustento en la competencia de legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE), sino que considera que legislación de patrimonio cultural, tanto estatal (art. 36.1 de la Ley de patrimonio histórico español) como autonómica (art. 32 Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia), determinan que la responsabilidad corresponde al titular del bien.

De acuerdo con la doctrina expuesta en el fundamento jurídico 5 B) a), corresponde al Estado, en cuanto titular de los bienes inmuebles situados en el dominio público marítimo-terrestre «adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias», en especial aquellas encaminadas a evitar que la naturaleza de dichos bienes fuera destruida o alterada [STC 149/1991, FJ 1 C)]. El Estado, en su condición de titular, está obligado a adoptar cuantas medidas sean precisas para preservar los bienes inmuebles situados en el dominio público marítimo-terrestre y ello con independencia de que dicho inmueble pudiera ser objeto de una declaración de interés cultural. En este sentido, atendiendo a las facultades que corresponden al Estado ex art. 132.2 CE, no se aprecia en qué medida trasladar, en ausencia de concesionario y en tanto se celebra el correspondiente convenio de colaboración, a la administración promotora de la declaración la responsabilidad de cumplir con las obligaciones impuestas por la legislación patrimonial contribuye a la preservación de la integridad del bien inmueble concernido. Y ello teniendo en cuenta que la legislación de patrimonio cultural, estatal y autonómica, establecen que la responsabilidad corresponde al titular del bien; legislación que, por otra parte, tiene carácter prevalente como dispone el no cuestionado art. 58.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

La impugnación del inciso «[h]asta la celebración del convenio, corresponde a la persona titular del bien cumplir las obligaciones derivadas de la legislación de patrimonio cultural.», del art. 58.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 debe ser desestimada.

m) Art. 60.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

Dispone el art. 60.3:

«Artículo 60. *Dotaciones públicas esenciales para el abastecimiento de poblaciones y el saneamiento y depuración de aguas residuales.*

[...].

3. Los sistemas de recogida, almacenamiento, tratamiento y vertido en el dominio público marítimo-terrestre de aguas residuales podrán ocupar el dominio público marítimo-terrestre en los siguientes supuestos:

- a) Cuando dichos sistemas presten servicio a actividades o instalaciones que estén ubicadas en el dominio público marítimo-terrestre.
- b) Cuando dichos sistemas estén vinculados a servicios esenciales de depuración de núcleos de población situados en el litoral.

En ambos casos, la documentación que se adjunte a los instrumentos de ordenación que recojan estas intervenciones o proyectos de obra que hayan de someterse a evaluación ambiental deberá incluir un estudio de alternativas que acredite la necesidad de ocupación del espacio.»

(i) La inconstitucionalidad del art. 60.3 se sustenta por contravenir el art. 44.6 LC, dictado en virtud de la «competencia exclusiva [del Estado] para determinar el régimen jurídico del dominio público marítimo terrestre, así como respecto de sus servidumbres legales ex artículo 149.1.23 CE», que no permite el emplazamiento de instalaciones de tratamiento de aguas residuales en la ribera de mar, ni en los primeros veinte metros desde la misma, ni tampoco la instalación de colectores paralelos a la costa en dichos espacios.

(ii) En defensa de la constitucionalidad del precepto se indica que el interés de la comunidad autónoma es completar la regulación estatal, para garantizar la existencia – solo cuando sea imprescindible– de estas instalaciones esenciales, por lo que se exige un aval técnico y para que las mismas queden integradas paisajísticamente en el entorno. En todo caso prevé una cláusula de salvaguarda, por la que las infraestructuras deberán cumplir la normativa básica de la Ley de costas (art. 149.1.23 CE), sin que el recurso argumente la contradicción entre la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 y la Ley de costas, dictada en desarrollo o como norma adicional de protección. El precepto impugnado no infringe el art. 44.6 LC, no solo porque parte del respeto a la Ley de costas, sino porque se trata de una norma adicional de protección (art. 149.1.23 CE) y es desarrollo legislativo de la legislación básica, admitida por la STC 102/1995, que modifica la STC 149/1991, FJ 1 D) *in fine*. La exigencia de informe y la concreción de los casos en que pueden construirse fuera de la ribera del mar se establece con sustento en el art 27.30 EAG.

(iii) El art. 44.6 LC, cuya constitucionalidad fue afirmada por la STC 149/1991, FJ 3 D) c), contiene indicaciones que son, de una parte, sin duda, «criterios de ordenación que las comunidades autónomas deberán acoger en los correspondientes instrumentos, de la otra e inmediatamente, norma básica de protección del medio ambiente, cuya naturaleza de tal legitima el condicionamiento que impone a la competencia de las comunidades autónomas para la ordenación del territorio». Dicho precepto establece que «las instalaciones de tratamiento de aguas residuales se emplazarán fuera de la ribera del mar y de los primeros veinte metros de la zona de servidumbre de protección. No se autorizará la instalación de colectores paralelos a la costa dentro de la ribera del mar. En los primeros veinte metros fuera de la ribera del mar se prohibirán los colectores paralelos». Es por ello que la norma impugnada al permitir que los sistemas de recogida, almacenamiento, tratamiento y vertido de aguas residuales puedan ocupar el dominio público marítimo-terrestre contraviene art. 44.6 LC y de modo mediato el art. 132.2 CE, conforme a lo expuesto en el fundamento jurídico 5 A) y B) anterior, sin que al infringir una norma prohibitiva el precepto pueda ser considerado una norma adicional de protección (art. 149.1.23 CE y 27.30 EAG).

Se estima la impugnación del art. 60.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

- n) La disposición final primera de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

La disposición final primera de la ley controvertida tiene la siguiente redacción:

«Disposición final primera. *Modificación de la Ley 6/2017, de 12 de diciembre, de puertos de Galicia.*

Se modifica el artículo 55 de la Ley 6/2017, de 12 de diciembre, de puertos de Galicia, quedando redactado como sigue:

‘Artículo 55. Actividades, instalaciones y construcciones permitidas.

1. En la zona de servicio portuaria solo se podrán llevar a cabo actividades, instalaciones y construcciones acordes con los usos portuarios y de señalización marítima, conforme a lo establecido en la presente ley, en la normativa estatal de aplicación y en las normas que la desarrollen.

2. A tal efecto, tienen la consideración de usos portuarios los siguientes:

- a) El uso de infraestructura básica asignado a diques y caminos.
- b) Los usos comerciales, entre los cuales figuran los relacionados con el intercambio entre modos de transporte, los relativos al desarrollo de servicios portuarios y otras actividades portuarias comerciales.
- c) Los usos pesqueros, incluidos los referidos a la pesca, el marisqueo y la acuicultura.
- d) Los usos náutico-deportivos.
- e) Los usos complementarios o auxiliares de los anteriores, incluidos los relativos a actividades logísticas y de almacenaje, los relativos a la cadena mar-industria alimentaria y los que correspondan a empresas industriales o comerciales que justifiquen el emplazamiento en el puerto por su relación con el tráfico portuario, el volumen de los tráficos marítimos que generan o los servicios que prestan a las personas usuarias del puerto.
- f) Los usos necesarios para llevar a cabo el transporte de las personas usuarias del transporte marítimo, competencia de la comunidad autónoma.
- g) Los usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, que cumplan la doble función de integrar el ámbito portuario en el ayuntamiento y la participación de la comunidad en el desarrollo portuario, a través de la implantación de usos y actividades que, sin alterar el desarrollo del puerto y las operaciones de tráfico portuario, mejoren la calidad de vida de la ciudadanía, entre ellos, la prestación de servicios sanitarios, asistenciales, docentes, culturales y deportivos, así como los destinados a la mejora de la conectividad del puerto con el entorno urbano.

3. La gestión de los espacios portuarios vinculados a la interacción puerto-ciudad se regulará mediante fórmulas de colaboración interadministrativa, que deberán incluir, al menos, las competencias y financiación en materia de conservación y mantenimiento de espacios y servicios, el régimen de la responsabilidad derivada de acontecimientos ocurridos en el espacio o en relación con la prestación del servicio, y cualesquiera otras cuestiones que se consideren necesarias para facilitar la gestión eficaz de las administraciones implicadas y de los usuarios de los servicios.

4. En los terrenos de la zona de servicio portuaria que no reúnan las características naturales de bienes de dominio público marítimo-terrestre definidos en el artículo 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, podrán admitirse otros usos no estrictamente portuarios, tales como equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales e industriales no portuarias, siempre que resulten compatibles con los usos antes definidos, no se perjudique globalmente el desarrollo futuro del puerto y las operaciones de tráfico portuario y se ajusten a lo establecido en el plan urbanístico en vigor, así como a lo previsto en la normativa de costas en materia de protección del dominio público marítimo-terrestre adscrito.»

(i) El abogado del Estado indica que dicha disposición modifica el art. 55 de la Ley de puertos de Galicia, relativo a las «actividades, instalaciones y construcciones permitidas», conforme a los usos portuarios, en la zona de servicios portuarios, e incluye algunas que no figuraban en la redacción originaria de dicho artículo. Destaca como «más relevante» la relativa a los apartados 2 e) y g). Indica que la adscripción de bienes del dominio público marítimo-terrestre a las comunidades autónomas, si bien no modifica la calificación jurídica del bien, comporta que es la comunidad autónoma a la que le corresponde su utilización y gestión adecuadas a su finalidad y son sujeción a las disposiciones pertinentes (art. 49 LC). En el art. 49.4 LC se establecen los usos permitidos con limitaciones y los prohibidos. Dicho precepto se desarrolla en el art. 105 RGC, añadiendo la superficie máxima que tales usos pueden tener y en el art. 106 RGC que exige para la delimitación de los usos el informe favorable de la Administración General del Estado. A ello se añade que la adscripción del bien a la comunidad autónoma no le libera de las limitaciones medioambientales derivadas del art. 45 y 149.1.23 CE. Como reconoce la STC 31/2010, FJ 92, el ejercicio de las funciones ejecutivas autonómicas «se somete al respeto del régimen general del dominio público, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración». En tal sentido, los arts. 25 y 32 LC, fueron declarados básicos por las SSTC 149/1991, FJ 3 y 4 y 34/2014, FJ 3 *in fine*, de modo que en la previsión de los usos portuarios no prevén «los relativos a la cadena mar-industria alimentaria» y «servicios sanitarios, asistenciales, docentes, culturales o deportivos». Dicha previsión en la norma autonómica no tiene el carácter de norma adicional de protección, ni supone un desarrollo de la norma básica, por lo que contraviene el art. 149.1.23 CE.

(ii) La Xunta y el Parlamento de Galicia defienden la constitucionalidad de la disposición final primera. Se indica que únicamente se impugna el concreto inciso de la letra e) «los relativos a la cadena mar-industria alimentaria» y la letra g), del art. 55.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. La genérica invocación del art. 49 LC no es adecuada, pues el art. 55 de la Ley de puertos de Galicia se refiere a los puertos ya construidos y en funcionamiento, por lo que el contraste se debe producir únicamente con el apartado 4 del art. 49 LC y el art. 105 RGC, cuyo objeto regulador son los usos comerciales y de restauración en la zona de servicio portuaria (STC 28/2016). Indica que el art. 55 de la Ley de puertos de Galicia no regula los «usos comerciales y de restauración», sino los «usos portuarios». Y los «usos portuarios» tienen un régimen jurídico distinto que corresponde establecer al legislador autonómico (artículos 148.1.6 y 149.1.20 CE, 27.9 y 28.6 EAG). No es correcto el enfoque del recurrente cuando indica que «exceden de los usos previstos en los artículos 25 y 32 de la Ley de costas como posibles en un espacio portuario adscrito a la comunidad autónoma». Dicho argumento, es contrario a la STC 34/2014 y es poco comprensible con la admisión del art. 49.4 LC de «usos comerciales y de restauración», y las condiciones antes señaladas de no ocupar bienes de dominio público marítimo-terrestre que reúnan las características del art. 3 LC. Además, el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia de 11 de octubre de 2018, sobre los arts. 39, el 44 y el 52.1 de la Ley de puertos de Galicia no es contrario a la modificación del art. 55 de esta misma ley.

(iii) La disposición impugnada modifica la redacción originaria del art. 55 de la Ley de puertos de Galicia y especifica algunos usos portuarios que no se encontraban comprendidos en la norma en la redacción anterior a la reforma. Son los siguientes: «incluidos los referidos a la pesca, el marisqueo y la acuicultura» [art. 55.2 letra c)]; «los relativos a la cadena mar-industria alimentaria» [art. 55.2 letra e)]; y «[l]os usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, que cumplan la doble función de integrar el ámbito portuario en el ayuntamiento y la participación de la comunidad en el desarrollo portuario, a través de la implantación de usos y actividades que, sin alterar el desarrollo del puerto y las operaciones de tráfico portuario, mejoren la calidad de vida de la ciudadanía, entre ellos, la prestación de servicios sanitarios, asistenciales, docentes,

culturales y deportivos, así como los destinados a mejorar la conectividad del puerto con su entorno urbano» [art. 55.2 letra g)].

El abogado del Estado se refiere específicamente en su impugnación a los usos añadidos en las letras e) y g), por lo que a estos nos ceñiremos en el enjuiciamiento. Considera que tales preceptos incumplen las limitaciones que sobre el dominio público marítimo-terrestre imponen los arts. 25, 32, 49.4 LC y 105 RGC, 25 y 32 LC. Debemos dar por reproducida la STC 34/2014, cuyos fundamentos jurídicos 3 a 5 son aplicables para resolver el presente conflicto.

El precepto establece que en zona de servicio portuaria se podrán llevar a cabo actividades, instalaciones y construcciones acordes con los usos portuarios, conforme a lo establecido en la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 y en la normativa estatal de aplicación. En concreto –en lo que se refiere a la impugnación– se podrán llevar a cabo las actividades, instalaciones y construcciones relativas a la «cadena mar-industria alimentaria» [art. 55.2 letra e)]; y «[l]os usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, que cumplan la doble función de integrar el ámbito portuario en el ayuntamiento y la participación de la comunidad en el desarrollo portuario, a través de la implantación de usos y actividades que, sin alterar el desarrollo del puerto y las operaciones de tráfico portuario, mejoren la calidad de vida de la ciudadanía, entre ellos, la prestación de servicios sanitarios, asistenciales, docentes, culturales y deportivos, así como los destinados a mejorar la conectividad del puerto con su entorno urbano» [art. 55.2 letra g)].

Por su parte, de los arts. 25.1 y 32.2 LC resulta que quedarán expresamente excluidas las edificaciones destinadas a residencia o habitación; la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio; las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas; el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión; el vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración y la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales. Por otra parte, de los arts. 49.4 LC y 105.1 RGC resulta que en la zona de servicio portuaria se admiten «además de los usos necesarios para el desarrollo de la actividad portuaria, se podrán permitir usos comerciales y de restauración».

A ello debe añadirse que de conformidad con el art. 55.1 de la Ley de puertos de Galicia las actividades, instalaciones y construcciones que podrán llevarse a cabo en la zona portuaria, deberán ser acordes con los usos portuarios de conformidad con la normativa estatal.

Expuesto lo anterior estamos en condiciones de desestimar la impugnación. En relación con la cadena mar-industria alimentaria debe entenderse por esta el conjunto de empresas y entidades que desarrollan actividades económicas propias del sector pesquero, marisquero y de la acuicultura, incluidas las actividades de extracción, cultivo, producción, manipulación, transformación y comercialización de los productos de la pesca, el marisqueo y la acuicultura. Dispone el art. 55.3 de la Ley de puertos de Galicia que los establecimientos de la cadena mar-industria deberán cumplir las exigencias establecidas en la normativa de costas, lo que remite necesariamente a lo dispuesto el 49.4 LC –en relación con los bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos, que no reúnan las características del art. 3 LC– y en relación con los que sí reúnan esas características, a los arts. 25 y 31 LC. De modo que no se pueden considerar que la regulación contraviene tales preceptos. Por otra parte, los usos portuarios que se mencionan en el art. 55.2 g) de la Ley de puertos de Galicia no aparecen prohibidos en el art. 25.2 LC y las actividades, instalaciones y construcciones acordes a los mismos deberán respetar las limitaciones y prohibiciones de la normativa de costas (art. 55.1 de la Ley de puertos de Galicia), por lo que tampoco pueden ser considerados inconstitucionales.



La impugnación de la disposición final primera de modificación de la Ley 6/2017, de 12 de diciembre, de puertos de Galicia, debe ser desestimada.

9. Examen de la constitucionalidad de los artículos 12.5 y 64.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

El abogado del Estado justifica genéricamente la inconstitucionalidad de los indicados preceptos por «extralimitación al extender las competencias autonómicas al mar territorial».

Por su parte, la Xunta y el Parlamento de Galicia reconocen que el mar territorial no forma parte del territorio autonómico, ahora bien, ello no impide que sobre el mismo se puedan ejercer competencias autonómicas: cuando el Estatuto prevea expresamente que una competencia autonómica se proyecta sobre el mar, cuando la naturaleza de la competencia estatutariamente atribuida lo exija o lo implique, cuando el ejercicio extraterritorial resulte necesario o procedente para el ejercicio de la competencia autonómica, y, cuando en fin, entre el elemento terrestre y marítimo haya continuidad ecológica. Defienden con carácter general a constitucionalidad de los preceptos impugnados por el explícito respeto a las competencias del Estado que se refleja en el art. 2.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 en que se recoge un texto idéntico al acuerdo interpretativo adoptado en las comisiones bilaterales entre la Administración General del Estado y Cataluña o las Illes Balears, en relación con las Leyes 8/2020 y 3/2023 respectivamente, encontrándose referencias al respeto de las competencias del Estado en diversos preceptos (arts. 32.2 c), 58.7, 12.5, 23.1, 25.1, 21.3, 46.1, 48.1, 49.3, 55.3 y 64.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023).

a) Art. 12.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

Dispone el art. 12.5 de la ley controvertida:

«5. Corresponderá al Instituto Tecnológico para el Control del Medio Marino, en el marco de las competencias de la comunidad autónoma, el control de la calidad del medio marino, y en particular el control del cumplimiento de los objetivos ambientales en las aguas costeras del litoral de Galicia.»

(i) El abogado del Estado indica que la ordenación de litoral no se extiende a la calidad del medio marino y cuando alude a informes de compatibilidad lo hace en los mismos términos que la Ley 41/2010, de 29 de diciembre de protección del medio marino. En esta ley establece el régimen jurídico que rige para lograr y mantener el buen estado ambiental del medio marino y se dicta al amparo del art. 149.1.23 CE. La estrategia marina constituye uno de los instrumentos esenciales de la planificación y se prevé que las comunidades autónomas participen en todas las fases de elaboración y aplicación de las estrategias marinas, en la medida que afecten a sus competencias. Refiere que tampoco dicha norma encuentra amparo en el art 27.30 EAG. Señala que la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de medio ambiente solo se puede extender al mar cuando lo exijan excepcionalmente las características del espacio protegido cuando lo exija la continuidad y unidad del espacio (art. 6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre).

(ii) La Xunta y el Parlamento de Galicia, como se ha expuesto en los antecedentes defienden la constitucionalidad de la norma. En las alegaciones se indica que se cuestiona dicho precepto, pero en realidad la impugnación se refiere al art. 64 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. El art. 12.5 de esta misma ley, no interfiere con informes, competencias o facultades estatales, no lo indica el impugnante. Un instituto gallego que controle la calidad del medio marino es una norma adicional de protección del medio ambiente. Se trae al precepto aspectos que no se contienen en su literalidad, en particular cuando se le atribuye la emisión de «un informe de compatibilidad con los objetivos de calidad y ambientales de las aguas de Galicia». Se desconoce el artículo de la Ley 41/2010 que resulta vulnerado y se cuestiona, que pese a que dicha ley es norma

básica (art. 149.1.23 CE) se le atribuya competencia exclusiva. Considera que el art. 12.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 hay que entenderlo en relación con el ejercicio de competencias que tiene Galicia (art. 2.3 de la misma ley), como norma adicional de protección del medio ambiente, que no interfiere con los controles del Estado. Las estrategias marinas aprobadas por el Estado no son excluyentes, ni determinan la inconstitucionalidad del precepto. Y el art. 6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre posibilita normas adicionales de protección.

(iii) La impugnación debe ser desestimada. El precepto impugnado atribuye al Instituto Tecnológico para el Control del Medio Marino, el control de la calidad del medio marino, y en particular el control del cumplimiento de los objetivos ambientales en las aguas costeras del litoral de Galicia, en el marco de las competencias de la comunidad autónoma. Por tanto, la norma se incardina, atendido su contenido, en el ámbito de la protección medioambiental de carácter preventivo, cuya finalidad es el control de la calidad de las aguas del litoral gallego. Por la finalidad del referido instituto nos encontramos ante un organismo de tutela ambiental preventiva tendente al cumplimiento de los objetivos ambientales, cuya competencia se encuadra en el art. 149.1.23 CE que atribuye al Estado la competencia para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección y 27.30 EAG, por el que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene competencia exclusiva en normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje en los términos del art. 149.1.23 CE, correspondiéndole también las competencias ejecutivas (art. 37.3 EAG).

Es por ello por lo que la previsión de que el referido instituto tenga atribuido el control de la calidad de las aguas costeras del litoral gallego, en el ámbito de las competencias de la comunidad autónoma, no infringe la competencia del Estado en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE) y tiene sustento en el art. 27.30 EAG y en la competencia de ordenación del litoral que comprende al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia (STC 149/1991, FJ 1).

La impugnación del art. 12.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 debe ser desestimada.

b) Artículo 64.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

«Artículo 64. Compatibilidad con los objetivos de calidad y ambientales de las aguas interiores y costeras del litoral de Galicia.

1. La administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y las entidades instrumentales del sector público autonómico con competencias sobre las aguas del litoral velarán por el mantenimiento de los objetivos de calidad y ambientales de las aguas interiores y costeras cuando puedan ser afectadas por vertidos o la realización de obras, instalaciones y actividades.

2. Los objetivos de calidad y ambientales serán los determinados en la normativa de aguas de Galicia.

3. Con respecto a lo dispuesto en la normativa de protección del medio marino, y además del control de los vertidos desde tierra al mar regulado en la normativa de aguas de Galicia y del cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan territorial de contingencias por contaminación marina accidental de Galicia, las actuaciones que pretendan llevarse a cabo en las aguas costeras que requieran la ejecución de obras e instalaciones, o la colocación o depósito de materiales sobre el fondo marino, deberán contar con un informe de compatibilidad con los objetivos de calidad y ambientales de las aguas de Galicia».

(i) El abogado del Estado. El art. 64.3 de la Ley prevé la emisión de un informe de compatibilidad con los objetivos de calidad y ambientales de las aguas de Galicia para las actuaciones que pretendan llevarse a cabo en las aguas costeras que requieran la ejecución de obras e instalaciones, o la colocación o depósito de materiales sobre el fondo marino. Las aguas costeras se extienden hasta una milla náutica mar adentro

desde las líneas de base rectas, según el artículo 16 *bis*.1 del texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. Entiende el abogado del Estado que la ley no puede incluir, como competencia propia, la emisión de un informe similar al previsto en la normativa estatal, referido a aquellas actividades que requieran, bien la ejecución de obras o instalaciones en las aguas marinas, su lecho o su subsuelo, bien la colocación o depósito de materias sobre el fondo marino. Mediante dicha práctica, la Comunidad Autónoma de Galicia está sustituyendo la competencia exclusiva otorgada por la Ley 41/2010, de protección del medio marino, al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico que incluye la competencia para la emisión del correspondiente informe de compatibilidad con la estrategia marina, siendo dicha ley básica en virtud del art. 149.1.23 CE.

(ii) La Xunta y el Parlamento de Galicia, consideran que la regulación del informe de compatibilidad con los objetivos de calidad y ambientales de las aguas de Galicia, que prevé el impugnado art. 64.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, es respetuosa con el sistema de distribución de competencias al tratarse de una norma adicional de protección ambiental con una mención textual: «[c]on respecto a lo dispuesto en la normativa de protección del medio marino». La habilitación competencial del precepto se recoge en la exposición de motivos y se encuentra en tratarse de una norma adicional de protección (art. 27.30 EAG). El encuadre de la materia en medio ambiente es afirmado en la impugnación al recoger el art. 149.1.23 CE. Al reconocer la impugnación que «la Comunidad Autónoma de Galicia es competente en las citadas aguas costeras de la Demarcación Hidrográfica Galicia Costa», difícilmente puede ser entonces inconstitucional el apartado impugnado. Por otra parte, no se indica que precepto de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad se vulnera. Dicha ley se sustenta la idea compartida por la de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 de que la preservación del patrimonio natural es deber de todos los poderes, en sus respectivos ámbitos de competencia (art. 5 Ley 42/2007, de 13 de diciembre) y que las competencias del estado sobre el medio marino lo son «sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas del litoral». Es por ello que Galicia aprobó la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia cuyo art. 4 alude a las competencias autonómicas.

Añade que al referirse el art. 64.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 a «aguas de Galicia», el informe se daría en relación con las aguas donde la Comunidad Autónoma de Galicia puede realizar sus funciones. Insiste en la competencia del art. 27.30 EAG, en relación con el argumento del Estado de que en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, se contiene idéntico informe. Para finalizar añade que la propia Ley 41/2010 parte de la singularidad de las «aguas costeras» y reconoce sobre ellas que existen otras normas y otros títulos en virtud de los cuales pueden regularse el objetivo de alcanzar el buen estado de dichas aguas.

(iii) La impugnación debe ser desestimada. El art. 64.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 prevé que las actuaciones que pretendan llevarse a cabo en las aguas costeras que requieran la ejecución de obras e instalaciones, o la colocación o depósito de materiales sobre el fondo marino, deberán contar con un informe de compatibilidad con los objetivos de calidad y ambientales de las aguas de Galicia. Las aguas costeras – definidas en el art. 2.3 de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia y en el art. 16 *bis* del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas– que estén asociadas a la cuenca hidrográfica, formaran parte de la demarcación hidrográfica más próxima o apropiada.

El propio recurso reconoce la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre las aguas costeras de la Demarcación Hidrográfica Galicia Costa –y en tal sentido, por Real Decreto 48/2023, de 24 de enero, se aprueba el plan hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa–. Pues bien, reconocida la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre las aguas costeras debe recordarse que «[e]s sabido que la emisión de informes preceptivos por parte de la administración que ostenta competencias concurrentes con la administración actuante es legítima si se ciñen al

ámbito de competencias de la primera y no impiden o perturban las competencias de la segunda (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 34), pudiendo ser exigida por la legislación de aquella (por todas, STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 10) y, por tanto, por el estatuto de autonomía» (STC 31/2010, FJ 85).

La impugnación del 64.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 debe ser desestimada.

10. Enjuiciamiento de la inconstitucionalidad de los arts. 1.2 d); 3 a); 11.4 b) y 5 b); 35.3; 41.3; 46.2; 48.1, 4 y 5; 52; 53.1, 3 y 4; 62.5, y disposición final quinta.

El abogado del Estado justifica genéricamente la inconstitucionalidad de los indicados preceptos por «atribuirse la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre sin tener competencia estatutaria» y expone la impugnación de los mismos respectivamente en los apartados C) y E) de su escrito de impugnación.

Por su parte la Xunta y el Parlamento de Galicia, como se ha expuesto, entienden que la de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 respeta las limitaciones del dominio público marítimo-terrestre y que se dicta en el ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre «[o]rdenación del territorio y del litoral» (arts. 27.3 y 37.2 EAG). Dentro de dichos títulos se comprende la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre –como resultó de la STC 31/2010, FJ 92–. Refieren que la delimitación competencial en la «ordenación del litoral» efectuada por el Tribunal Constitucional debe aplicarse a todas las comunidades autónomas.

A los efectos de su enjuiciamiento al fundarse las impugnaciones relativas a los arts. 1.2 d); 3 a); 11.4 b) y 5 b); 35.3; 41.3; 46.2; 48.1, 4 y 5, y a la disposición final quinta en el inciso «salvo lo establecido en el artículo 48.1 con respecto al ejercicio de las competencias autonómicas para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones del dominio público marítimo-terrestre, cuya entrada en vigor queda supeditada a la publicación del real decreto de traspasos de funciones y servicios de la administración general del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia» de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 en el mismo razonamiento, se resolverán conjuntamente al examinar la impugnación del art. 1.2 d) de esta misma ley.

El resto de las impugnaciones referentes a los arts. 52; 53.1, 3 y 4, y 62.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, se tratarán individualmente.

a) Art.1.2 d) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

Del art. 1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, además de impugnarse la letra g) de su apartado 2 –que ha sido desestimada en el fundamento 7 a)– se censura la letra d) cuyo tenor literal es el que sigue:

«Artículo 1. *Objeto de la ley.*

1. La presente ley tiene por objeto la ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, en el marco de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Galicia en la Constitución española y en el estatuto de autonomía.

2. La ordenación y gestión integrada del litoral comprende:

[...]

d) El otorgamiento y gestión, cuando proceda, de los títulos habilitantes para la utilización del litoral.»

(i) El presidente del Gobierno considera que el art. 1.2 d) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 es inconstitucional, pues a diferencia de otras comunidades autónomas el otorgamiento de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre no ha sido asumido en el EAG, correspondiendo la gestión del dominio público marítimo-terrestre al Estado [art. 110 b) LC].

(ii) El Parlamento y la Xunta de Galicia afirman su competencia con sustento en la argumentación referida al art. 48.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, en virtud de la cual por la nueva doctrina constitucional sobre el reparto competencial en materia de gestión de títulos de ocupación (STC 18/2022), las funciones de otorgamiento y gestión no forman parte de las facultades del Estado, tratándose de funciones ejecutivas comprendidas en el art. 27.3 EAG. A lo que añaden que los títulos habilitantes para la utilización del litoral, no se agotan en los «títulos de ocupación», como resulta del art. 47.2 de la ley controvertida, pues en el litoral –que es más que el dominio público marítimo-terrestre –, hay más títulos habilitantes de incuestionable competencia gallega. Por eso al introducir la expresión «cuando proceda», se salva la constitucionalidad del precepto.

(iii) En este punto, conviene que reiteremos lo expuesto en el fundamento jurídico 5 C), al repasar la evolución de la doctrina constitucional relativa a la gestión de los títulos de ocupación y que exponamos la doctrina que servirá de sustento para resolver el conflicto competencial sobre el que versan las restantes impugnaciones de este fundamento jurídico y a la que nos remitiremos al resolverlas.

Como punto de partida debemos referirnos a la STC 31/2010, de 28 de junio, que al examinar la constitucionalidad del apartado 3 b) del art. 149 EAC –que comprende en la competencia exclusiva de ordenación del litoral una serie de competencias ejecutivas que se proyectan sobre el dominio público marítimo-terrestre–, indica que debe descartarse su inconstitucionalidad dado que el precepto «se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del régimen general del dominio público, lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración.» (FJ 92).

Precisamente, ya la STC 149/1991, había aventurado el fundamento de la competencia autonómica para el otorgamiento de títulos para la ocupación y uso privativos del dominio público en la competencia para la ordenación del territorio, incluido el litoral, al indicar que la capacidad de ordenación territorial condiciona el otorgamiento de los títulos que permitan su utilización privativa o su ocupación. Así señalamos que es «sobre todo, la competencia plena para la ordenación del territorio propio, incluido el litoral, la que más sólidamente puede fundamentar la oposición de las comunidades autónomas a la retención en manos de la administración del Estado, de las facultades relativas a la gestión del dominio público marítimo-terrestre, pues es incuestionable que, formando parte éste de aquel territorio, la capacidad para ordenarlo condiciona, de uno u otro modo, el otorgamiento de los títulos que permitan su utilización privativa o su ocupación» [FJ 4 A)].

Más recientemente, al resolver el recurso presentado por el Estado contra la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral, de Cataluña, hemos indicado con referencia al art. 149.3 b) EAC, que la «competencia sobre la ‘gestión’ de los títulos de ocupación del dominio público marítimo terrestre se integra en la competencia más amplia de ordenación del litoral [...] como apostilla la STC 31/2010, FJ 92, ‘dado que’ la Generalitat es competente en materia de ordenación del litoral, la gestión de los títulos no menoscaba la competencia del Estado sobre la protección del litoral derivada del art. 132.2 CE» [STC 18/2022, FJ 2 b)].

De este modo debe entenderse que el art. 149.3 b) EAC cuando precisa que la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de ordenación del litoral incluye en todo caso, «[l]a gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones» se limita a concretar una competencia propia, ya asumida antes de la reforma de 2006, pues no hubiera podido ser asumida si no formara parte de la ordenación del litoral, al no existir ley estatal por la que se le haya transferido o delegado dicha gestión conforme al art. 150.2 CE (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 5).

Es evidente que cuando en el art. 149.3 b) EAC se indica que la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, «incluye en todo caso», refiriéndose a la

gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, así como el otorgamiento de autorizaciones y concesiones, es expresiva de que el título de ordenación del litoral comprende y abarca la gestión de los títulos, sin que dicha gestión se configure como un título competencial autónomo y desconectado de la ordenación del litoral para la doctrina constitucional.

Consiguientemente cuando en la STC 18/2022 avalamos la constitucionalidad del referido precepto, porque el mismo no invadía competencias estatales, modulamos así – definitivamente– nuestra doctrina, al entender que las funciones ejecutivas relativas a la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre no forman parte de competencias estatales por tener su encaje en la competencia sobre ordenación del litoral. Por tanto, la competencia estatal debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico del dominio público para atender a las finalidades que la legitiman, quedando sustraídas del mismo la facultad de otorgar las autorizaciones para la utilización y ocupación del demanio, al pertenecer dicha facultad de ejecución a la competencia exclusiva de ordenación del litoral, posicionamiento constitucional que es proyectable a las comunidades autónomas que tengan reconocida la competencia de ordenación del litoral en sus estatutos de autonomía.

Precisamente la Comunidad Autónoma de Galicia reconoce en el art. 27.3 EAG la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral y en el art. 37.3 EAG se dispone que en las materias de su competencia exclusiva le corresponde a la Xunta la función ejecutiva.

Por lo tanto, la impugnación del art. 1.2 d) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 debe ser desestimada.

Por las mismas razones, al sustentarse la impugnación en el mismo razonamiento – como ya se adelantó– deben ser desestimadas las impugnaciones de este mismo bloque que se corresponden con las recogidas en el antecedente 1, apartado E), letras b), c), d), e) e i) relativas a los arts. 3 a); 11.4 b) y 5 b); 35.3; 41.3; 46.2; 48.1, 4 y 5, y a la disposición final quinta en el inciso «salvo lo establecido en el artículo 48.1 con respecto al ejercicio de las competencias autonómicas para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones del dominio público marítimo-terrestre, cuya entrada en vigor queda supeditada a la publicación del real decreto de trasposos de funciones y servicios de la administración general del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia» de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

b) Art. 52 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

Dispone el art. 52 de la ley impugnada:

«Artículo 52. *Otros informes.*

En los procedimientos de otorgamiento de títulos de intervención se solicitarán, cuando proceda, los siguientes informes:

a) Si el uso requiere la ocupación de espacios de dominio público marítimo-terrestre con instalaciones fijas o no desmontables, un informe de resiliencia costera, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 62.

b) Si el uso es susceptible de provocar efectos económicos y sociales sobre los sectores productivos de Galicia o sus comunidades, el informe de impacto económico y social regulado en el artículo 63.

c) Si el uso pretendido puede tener incidencia en los objetivos de calidad y ambientales de las aguas del litoral, un informe de compatibilidad, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 64.»

(i) El abogado del Estado, predica su inconstitucionalidad por conexión con los arts. 48 y 49 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023. En concreto, considera que es contrario al art. 156 RGC que desarrolla el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones o concesiones que sean competencia de las comunidades autónomas,

sin que la comunidad autónoma pueda sustituir un procedimiento por otro, al carecer de competencia para ello.

(ii) La Xunta de Galicia considera que el debate de impugnación del art. 52 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 se conecta con el que resulte de los arts. 48 y 49 de la misma ley. En relación con la conexión con el art. 48, señala que los títulos de intervención de que trata el art. 52 van más allá el dominio público marítimo-terrestre, por lo que, aunque se estimara la inconstitucionalidad del art. 48, el art. 52 perviviría en relación con los otros títulos de intervención. Por otra parte, no existe conexión con el art. 49 en que únicamente se combate la declaración responsable y esta no afecta al art. 52. Añade que el art. 52 se refiere a informes regulados en los arts. 62 a 64 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 y concreta la limitada impugnación de dichos preceptos: artículo 62 sólo es impugnado por el apartado 5 en cuanto al inciso final: «[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»; el art. 63 no es impugnado, y, el art. 64 únicamente en su apartado 3. Indica que el art. 52 de la Ley no contiene una regulación material y por ello debería decaer la impugnación. No se especifica la contradicción con el art. 156 RGC, solo se indica que no le corresponde a la comunidad autónoma suplantar ese procedimiento por uno propio. Considera que los informes otorgan una mayor protección ambiental (art. 27.30 EAG). En relación con la zona de servidumbre de protección no se cita precepto alguno y le corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia regular y tramitar el procedimiento conforme al art. 49 y 50 RGC. Todas las comunidades autónomas costeras han dictado normas de procedimiento para otorgar autorizaciones en la zona de servidumbre de protección. Por otra parte, no se recoge en la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 el carácter vinculante de ningún informe.

(iii) La impugnación debe ser desestimada. Hemos reconocido la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre el otorgamiento de títulos habilitantes para la ocupación del demanio al descartar, entre otras, la inconstitucionalidad del art. 48 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 de modo que «[e]s sabido que la emisión de informes preceptivos por parte de la administración que ostenta competencias concurrentes con la administración actuante es legítima si se ciñen al ámbito de competencias de la primera y no impiden o perturban las competencias de la segunda (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 34), pudiendo ser exigida por la legislación de aquélla (por todas, STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 10) y, por tanto, por el estatuto de autonomía.» (STC 31/2010, FJ 85). Pues bien, sobre el litoral de Galicia, además de la competencia de gestión de litoral, le compete a la Comunidad Autónoma de Galicia otras competencias concurrentes que amparan la emisión de los referidos informes que en modo alguno perturban las competencias del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre. No puede compartirse por tanto que la emisión de informes sustituya el procedimiento previsto en el art. 156 RGC ni lo contradiga, simplemente lo complementa con sustento en las competencias concurrentes que sobre el litoral ostenta la comunidad autónoma.

Por lo expuesto debe desestimarse la impugnación del art. 52 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

c) Artículo 53.1 inciso «todos los títulos de intervención requeridos por la normativa vigente» y apartados 3 y 4.

Dispone el precepto impugnado que (en cursiva la parte impugnada):

«Artículo 53. *Procedimiento integrado.*

1. El ejercicio del uso pretendido podrá obtenerse previa tramitación de un único procedimiento, que integre, si resultara posible, todos los títulos de intervención requeridos por la normativa vigente.

A estos efectos, las autorizaciones autonómicas podrán sustituirse por la emisión de un informe preceptivo y vinculante.

2. En la instrucción del procedimiento deberán solicitarse todos los informes preceptivos exigidos por las normas sectoriales, de costas o de medio marino.

3. La resolución por la que se otorgue el título deberá incluir al menos las condiciones derivadas de los informes preceptivos y vinculantes que se emitieron. Asimismo, debe quedar justificada la razón de la no inclusión de las condiciones derivadas de los informes no vinculantes que no se incorporen.

4. Este procedimiento integrado será desarrollado reglamentariamente.»

(i) El abogado del Estado considera inconstitucional el art. 53.1, inciso «todos los títulos de intervención requeridos por la normativa vigente» y apartados 3 y 4. El art. 53 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 alude al procedimiento integrado a seguir cuando deban otorgarse varios títulos de intervención, habilitando a la propia administración autonómica a su desarrollo reglamentario. Este precepto es contrario a las competencias autonómicas al atribuirse la instrucción de todos los títulos de intervención (estatales, como se ha visto respecto de los del artículo 48) y autonómicos (apartado 1). El apartado 3 se inmiscuye en competencias ejecutivas estatales por conexión con el artículo 48 (concesiones). Respecto del apartado 4, el artículo 156 RGC ya desarrolla el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones o concesiones de competencia de las comunidades autónomas que requieren concesión de ocupación de dominio público marítimo terrestre por la Administración General del Estado, sin que la comunidad autónoma sea competente para suplantar esas previsiones de la normativa estatal. Por otra parte, cuando la actividad propuesta en la servidumbre de protección requiera la utilización del dominio público marítimo terrestre, será necesario el otorgamiento del correspondiente título conforme a lo previsto en la Ley de costas y su reglamento, sin que corresponda, tampoco, a la comunidad autónoma regular procedimiento alguno, por carecer de competencia al respecto.

(ii) La defensa de la constitucionalidad del precepto se sustenta en los mismos argumentos por los que se afirma la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre la gestión de los títulos de ocupación expuesta en relación con el art. 48 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, reiterando que hay más títulos de intervención que los referidos a la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, por lo que el precepto debe pervivir, en su caso, respecto de los restantes. Considera que la impugnación del apartado 4, dependerá del contenido del reglamento que se apruebe. No se citan las competencias ejecutivas estatales que por conexión con el art. 48 de la ley impugnada resultan vulneradas. Aun cuando sea competencia de la Administración General del Estado el otorgamiento de títulos no debe rechazarse la integración de modo absoluto, pues el art. 222.4 RGC regula la emisión de un informe preceptivo y vinculante, por lo que en tal caso la integración sería posible sin vulnerar competencias ejecutivas del Estado. Frente a la pretendida competencia ejecutiva estatal en materia procedimental, cita la STC 55/2018.

(iii) La impugnación del precepto debe ser desestimada. Una vez afirmada la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia para la gestión de los títulos de ocupación del demanio al desestimar las impugnaciones de los arts. 3 a); 11.4 b) y 5 b); 35.3; 41.3; 46.2, y 48.1, 4 y 5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, es conveniente remitirnos a la doctrina expuesta en la STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 4 y dar por reproducido su fundamento jurídico, por el que la competencia para establecer el régimen de los procedimientos administrativos especiales aplicable a las diversas formas de la actividad administrativa *ratione materiae* es conexas a las que, respectivamente, el Estado o las comunidades autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la administración. Por ello, «en principio, 'cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una comunidad autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus



competencias'» [STC 33/2018, FJ 5 b), con cita de la STC 227/1988, FJ 32]. No obstante, las bases de una materia «pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos» de esa legislación básica, «sin descender a la previsión de trámites de pura gestión; las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas» [STC 54/2017, FJ 7 b), refiriéndose a la legislación básica, en general; y las SSTC 45/2015, FJ 6 c); 53/2017, de 17 de mayo, FFJJ 3 y 5 b), y 143/2017, FJ 23, refiriéndose a las «bases medioambientales», en particular].

El precepto no menoscaba las competencias estatal de establecer el régimen jurídico de todos los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre y consiguientemente para adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias y velar para que no sean alteradas (art. 132.2 CE), pues en la instrucción del procedimiento deberán solicitarse todos los informes preceptivos exigidos por las normas sectoriales, de costas o de medio marino y en la resolución deben incluirse al menos las condiciones derivadas de los informes preceptivos y vinculantes que se emitieron, por lo que no quedan afectadas las reglas de procedimiento establecidas en la legislación estatal dentro del ámbito de su competencia.

A esa misma conclusión debemos llegar con relación a la posibilidad de desarrollo reglamentario sin que pueda anticiparse la impugnación y fundarse en hipotéticos o futuros menoscabos de las competencias estatales.

La impugnación del art. 53.1 inciso «todos los títulos de intervención requeridos por la normativa vigente» y de sus apartados 3 y 4 debe ser desestimada.

d) Art. 62.5, inciso final «[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».

Dispone el art. 62.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 (en cursiva el inciso impugnado):

«5. Cuando 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 sin perjuicio de las prohibiciones de usos recogidas en la normativa de costas, el grado de resiliencia costera permitirá sujetar el uso pretendido sobre el litoral a condiciones, las cuales se incorporarán al clausulado del título.»

(i) Por el abogado del Estado se impugna el art. 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». Considera que como es incompetente para gestionar los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre lo es también para la elaboración de estudios sobre resiliencia del litoral ante los efectos del cambio climático.

(ii) Considera que la impugnación del art. 62.5, inciso final «[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», con sustento en la emisión de un informe o de estudios que no se menciona en el inciso, imposibilita el debate de inconstitucionalidad. En todo caso, el grado de resiliencia costera está conectado con competencias derivadas del art. 27.30 EAG.

(iii) Ciertamente, la parte impugnada del apartado 5 del art. 62 no guarda relación con la laboración de estudios para la resiliencia del litoral, sino que su sustento deriva de la impugnación del art. 48 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 que ha sido desestimada. En todo caso vinculada a esa desestimación y afirmada la competencia de la comunidad autónoma para la gestión de los títulos de ocupación del demanio, debemos remitirnos a lo expuesto sobre la competencia para la emisión de informes por parte de la administración que ostenta competencias concurrentes (SSTC 40/1998, FJ 34; 46/2007, FJ 10, y 31/2010, FJ 85).

Por lo expuesto, la impugnación del art. 62.5, inciso final «[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», debe ser desestimada.

11. Impugnación de los arts. 11.1, inciso «y la lucha contra la contaminación marina»; 12.2, y 55.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

a) El art. 11.1, inciso «y la lucha contra la contaminación marina»  
Dispone el art. 11.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023:

«Artículo 11. *Competencias de la administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia.*

1. La Comunidad Autónoma de Galicia ejerce las competencias en materia de ordenación y gestión integrada del litoral a través de las consejerías que tienen atribuidas las competencias de medio ambiente; ordenación del territorio; mar, en particular la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la ordenación del sector pesquero, la planificación portuaria, el control de calidad de las aguas interiores y costeras y la lucha contra la contaminación marina; y, en la medida en que incidan sobre el litoral, la promoción del deporte y adecuada utilización del ocio, la ordenación del turismo y la protección del patrimonio histórico, artístico, arquitectónico y arqueológico de Galicia.»

(i) El escrito de impugnación cuestiona el precepto con la siguiente argumentación: «En cuanto se refiere a los vertidos mar-mar, en la medida en que no excluye las competencias sobre estos vertidos de la atribución competencial a la Xunta de Galicia de la lucha contra la contaminación marina, obviando la jurisprudencia constitucional en esta materia, y la inclusión de la misma en el concepto de marina mercante (STC 40/1988, FJ 50 y 52)».

(ii) En las alegaciones se cuestiona la impugnación al indicar que la STC 149/1991, admitió competencia autonómica en vertidos al mar desde tierra, lo cual es contaminación marina, así lo admite la impugnación al entender que el único problema es que no hay la salvedad del vertido mar-mar. La STC 40/1998, consideró inconstitucionales preceptos de la Ley de puertos y de la marina mercante, precisamente porque no prevenían intervención alguna de las comunidades autónomas en defensa de su competencia de protección de medio ambiente. También la STC 8/2012, FJ 5, ha indicado que la ley autonómica no queda viciada de inconstitucionalidad porque omite precisiones de carácter básico incluidas en la Ley general. En todo caso, cabría una interpretación conforme del precepto (STC 202/2003, de 17 de noviembre), más cuando el art. 1.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 indica que la ordenación y gestión integrada que pretende la ley lo es en el «marco de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Galicia en la Constitución española y en el estatuto de autonomía», lo que se reitera en el art. 11.1 de la ley controvertida. Es más, la referencia a que se trata de vertidos desde tierra ya se encuentra en el art. 64 de la ley autonómica, sin que sea preciso repetirlo otra vez y más en un artículo general. Por otra parte, la lucha contra la contaminación marina tiene otras derivas más allá del vertido.

(iii) Debe desestimarse la impugnación. Es claro que «la competencia de las comunidades autónomas en materia de vertidos al mar se limita a los realizados desde tierra, y no a los que se llevan cabo desde el mar pues los preceptos estatutarios sobre la materia se refieren al mar territorial como lugar de recepción de los vertidos, no como origen de éstos [STC 149/1991, fundamento jurídico 7 A) h)]» (STC 40/1998, FJ 56). También lo es que por contaminación marina es la que comprende tanto los vertidos realizados desde el propio mar, que son competencia del Estado de los que se producen desde la tierra que serán competencia de las comunidades autónomas que las hayan asumido (arts. 27.30 y 29.4 EAG). Es por ello que al asumir por la Comunidad Autónoma de Galicia el ejercicio de las competencias en materia de la lucha contra la

contaminación marina no desborda la competencia asumida por dicha comunidad relativa a vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego. No esta demás recordar que el objeto de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 es la ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, en el marco de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Galicia en la Constitución española y en el estatuto de autonomía (art.1.1 de la ley cuestionada).

La impugnación del art. 11,1, inciso «y la lucha contra la contaminación marina» debe ser desestimada.

b) Art. 12.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

«Artículo 12. Competencias de las entidades instrumentales del sector público autonómico.

[...]

2. Portos de Galicia impulsará el desarrollo sostenible del litoral a través de la implantación de establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria en espacios portuarios de su competencia.»

(i) El abogado del Estado expone análogas razones a las que le sirvieron para impugnar la disposición final primera de modificación de la Ley 6/2017, de 12 de diciembre, de puertos de Galicia, en el sentido de que los usos portuarios deben respetar las limitaciones previstas en el art. 49.4 LC y con carácter general las establecidas para el dominio público marítimo-terrestre o en su caso, atendida la ubicación de la zona portuaria, en la zona de especial protección.

(ii) Por su parte la defensa de la constitucionalidad del precepto hace referencia a que el precepto solo expresa el deseo de que Portos de Galicia impulse el desarrollo sostenible del litoral, con mención de «a través de la implantación de establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria en espacios portuarios de su competencia», si el Estado considera que alguna concreta implantación vulnera la Ley de costas es allí donde debe actuar. La ubicación sistemática del precepto y su contenido no anticipan el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, pues la mención a «impulsar», no permite el rechazo del precepto, más cuando la determinación de los usos deberá realizarse caso a caso. En todo caso se remite a lo señalado en relación con la disposición final primera de la de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

(iii) Rechazada la inconstitucionalidad de la disposición final primera cuando se refería a los usos portuarios «relativos a la cadena mar-industria alimentaria» [art. 55.2, letra e)], la impugnación del art. 12.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 en la que se indica que la entidad Portos de Galicia impulsará el desarrollo sostenible del litoral a través de la implantación de establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria en espacios portuarios de su competencia debe ser desestimada.

En la letra m) del fundamento jurídico 8, tras exponer el contenido de los arts. 25.1, 32.1 y 49.4 LC indicamos que la referencia del art. 55.3 de la Ley de puertos de Galicia a que los establecimientos de la cadena mar-industria deberán cumplir las exigencias establecidas en la normativa de costas, remitía necesariamente a lo dispuesto en los art. 25, 32 y 49 LC, de modo que no se podía considerar que la regulación contraviniera tales preceptos y por tanto que fuera inconstitucional.

Tal argumentación, que sirve para desestimar la impugnación del art. 12.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, queda ahora reforzada si se toma en consideración que el propósito de implantar tales establecimientos desasido de cualquier otra precisión que implique un desconocimiento de la regulación estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre, no puede determinar, atendido el control abstracto que nos compete, la inconstitucionalidad del precepto.

Procede desestimar la impugnación del art. 12.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

c) Art. 55.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

Dispone el art. 55.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023:

«Artículo 55. *Usos de la cadena mar-industria alimentaria.*

[...]

2. Los establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria 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.

Los terrenos de dominio público marítimo-terrestre del área de protección ambiental solo podrán ocuparse con las instalaciones necesarias para las tomas de agua, los tanques de cultivo y los establecimientos auxiliares a los aprovechamientos pesqueros, acuícolas y marisqueros tradicionales y de bajo impacto ambiental».

(i) El abogado del Estado considera que el apartado impugnado establece la presunción de la necesidad de ocupación del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección por los establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria, extralimitándose pues no corresponde a la comunidad autónoma establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, sino que le corresponde en exclusiva al Estado como titular demanial. En ejercicio de esta competencia, el art. 32 LC establece la regla básica que es desarrollada en el art. 61 RGC. De este modo la presunción legal de necesidad de ocupación de esos espacios por la totalidad de las instalaciones destinadas a esa actividad, sin ni siquiera atribuir al solicitante la carga de acreditar esa necesidad de ocupación vulnera la legislación básica de costas, con el consiguiente detrimento de la preservación de esa valiosa franja litoral.

(ii) Las razones por las que se defiende la constitucionalidad del art. 55.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 consisten en la reiteración de la doctrina constitucional relativa a la interacción entre el título demanial del art. 132.2 CE y la competencia de ordenación del territorio [STC 149/1991, FFJJ 3 D) c) y 4 B) b)] y en destacar que los límites estatales han sido respetados pues el propio Consejo de Estado no vio en este precepto atisbo de inconstitucionalidad al limitar la actuación estratégica a los casos en que se requiera la captación y retorno de agua de mar para el desarrollo de los procesos productivos. Pero además se respetan las prohibiciones establecidas en los arts. 25.1 y 32.1 LC y además se ha introducido la cláusula de salvaguarda «[a]demás de las exigencias establecidas en la normativa de costas y de pesca de Galicia» al inicio de su apartado 3, lo que desde luego ampara ya una interpretación conforme de ser necesario llegar a ese punto. Añaden que operaría la competencia en materia de desarrollo de la legislación básica (STC 102/1995, que modificó la STC 149/1991) e indican que si algún concreto caso se entiende que sobrepasa la normativa estatal aplicable –«actividades e instalaciones que no pueden tener otra ubicación»– será ahí donde pueda surgir el debate. La jurisprudencia ordinaria ha declarado que estas actividades –establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria–, se encuentran vinculadas al dominio público, que exige su ocupación en el desarrollo de la misma, no pudiendo tener otra ubicación por su naturaleza. El carácter necesario de la ocupación se completa con la previsión para el área de protección ambiental del art. 55.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023.

(iii) Los arts. 25.1 y 32 LC, fueron declarados básicos por las SSTC 149/1991, FFJJ 3 y 4, y 34/2014, FJ 3 *in fine*. El art. 25.1 LC –aplicable a la zona de especial protección y también al dominio público marítimo-terrestre en virtud de lo dispuesto en el art. 32.2 LC–, establece una relación de usos prohibidos. El art. 32.1 LC contempla una cláusula general prohibitiva para el dominio público marítimo-terrestre: «Únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación». Y el art. 25.2 LC establece otra cláusula general prohibitiva, en este caso, para la zona de especial protección: «Con carácter ordinario, solo se permitirán en esta zona las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, como

los establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas, o aquellos que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas». Ambos preceptos, el art. 25.1 y 2 LC, sustentan la prohibición general en que las actividades o instalaciones que «por su naturaleza» no puedan tener otra ubicación.

El legislador estatal ha optado por una regla prohibitiva para el dominio público marítimo-terrestre muy amplia que permite a modo de ejemplo los establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas. Dicha regla se relaja para la zona de especial protección al permitir las actividades o instalaciones que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre.

El art. 55.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 se refiere a los establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria e indica que 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». Dicha habilitación en ocasiones se corresponderá con la prohibición general de los arts. 25.1 y 2 y 32.1 LC y concordantes del Reglamento general de la Ley de costas, pero es posible que en otras ocasiones la desborde.

Es por ello que el precepto admite una interpretación conforme si se entiende 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.

Interpretado en estos términos el art. 55.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por el presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia y, en consecuencia, declarar que:

- 1.º Son inconstitucionales y, por tanto, nulos: el apartado 3 del art. 60 y la expresión «gallegas» del apartado 2 del art. 59.2.
- 2.º No es inconstitucional el primer párrafo del apartado 2 del art. 55 siempre que se interprete en los términos establecidos en la letra c) del fundamento jurídico 11.
- 3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

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

*Voto particular que formula la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6521-2023*

Con el mayor respeto al criterio reflejado en la sentencia a que se refiere el encabezamiento, formulo este voto, en ejercicio de la facultad prevista en el art. 90.2 LOTC, para plasmar mi discrepancia con los razonamientos que sustentan el pronunciamiento parcialmente estimatorio del recurso de inconstitucionalidad núm. 6521-2023.

1. Los motivos de mi posición contraria a la mayoría radican en que el Pleno ha optado por abordar el recurso perdiendo de vista la imprescindible función propedéutica de la jurisprudencia constitucional, cuestión esta a la que ya me referí en el voto particular a la STC 168/2021, de 5 de octubre. En todos los pronunciamientos que integran la jurisprudencia constitucional es fundamental mostrar a la sociedad, de forma clara y didáctica, qué tipo de razonamientos y valores son coherentes con el texto de la Constitución, que debe ir adecuándose por vía interpretativa a la realidad y circunstancias concretas del momento en que la exégesis se produce. Pero esa obligación de interpretación constitucional accesible y comprensible a la ciudadanía, se acentúa en relación con aquellos asuntos particularmente complejos y esencialmente trascendentes para la consolidación de una democracia avanzada y sostenible. La protección del medio ambiente y la responsabilidad para asegurar los derechos fundamentales de las generaciones futuras integran estas cuestiones básicas y subyacen en el recurso de inconstitucionalidad planteado por el presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia. Como también subyace al conflicto la tensión por los límites del autogobierno de la comunidad autónoma con más kilómetros de costa del Estado español.

Siendo un conflicto que se articula entre las pretensiones de autogobierno autonómico y la definición de los límites a dicho autogobierno desde una posición que se declara proteccionista del medio ambiente litoral, la sentencia debería haber articulado su respuesta desde esas mismas claves, explicitando qué principio o valor (autogobierno o protección del medio ambiente) debe ser prevalente en cada caso, en el supuesto de que se constatará que ambos son incompatibles respecto de la adopción de determinadas decisiones. Y, en el caso de no poder adelantarse por el Tribunal un juicio inequívoco sobre la resolución del eventual conflicto, por considerar este como un disenso teórico o preventivo, entonces la sentencia debería haber profundizado aún más en declaraciones interpretativas que marcasen claramente el eje de solución futura de los conflictos que surjan en la aplicación de la norma y que puedan poner en riesgo la protección del litoral.

La sentencia, en cambio, puede generar una confusión hermenéutica que deriva de la propia opción legislativa autonómica –como luego explicaré– y que hubiera debido evitarse para sortear el riesgo de que las dudas interpretativas desemboquen en usos abusivos del patrimonio natural común que, *a posteriori*, sean de difícil o incluso imposible reversión. La sola mención del paraje del Cabo de Gata en el que aún se alza la construcción del hotel de «El Algarrobico», resulta suficientemente elocuente, así como la situación que se vive en espacios como el Mar Menor o las marismas de Doñana, por poner solo alguno de los muchos ejemplos posibles. Todos ellos aconsejan una mayor precaución a la hora de abordar cualquier examen sobre el eventual impacto de las decisiones del legislador sobre el entorno físico en el que se desarrolla nuestra vida y se ejercen nuestros derechos.

El pronunciamiento del Tribunal adolece de una defectuosa sistemática, a pesar del esfuerzo que por explicarla en varios fundamentos jurídicos (concretamente el primero y el cuarto). Hubiera sido preferible explicar menos la metodología de la sentencia y aplicar mejor una técnica adecuada a la resolución del conflicto de base competencial sometido a juicio. Los reenvíos internos de un fundamento a otro, la repetición de las posiciones de las partes respecto de la constitucionalidad de cada uno de los veintinueve preceptos

impugnados, la consideración de los óbices procesales alegados una vez se ha entrado al análisis de fondo o la exposición de la jurisprudencia constitucional como presupuesto argumental totalmente desconectado del examen de constitucionalidad de cada precepto, dificultan la comprensión de la sentencia y no permiten observar adecuadamente en qué puntos el Tribunal está matizando su jurisprudencia previa o modificándola.

2. A mi juicio concurre un cambio de tendencia jurisprudencial evidente en lo que hace a la doctrina sobre el bloque de constitucionalidad en materia de gestión del litoral, y el Tribunal debería haber hecho expreso ese cambio que se materializa en el fundamento jurídico 5 C). Desde la STC 149/1991 se estableció que, independientemente de su reconocimiento estatutario expreso, las comunidades autónomas costeras competentes para la ordenación del territorio ostentaban asimismo la competencia para la ordenación del litoral o planificación del litoral [STC 149/1991, FJ 1 A)], quedando limitada dicha competencia en dos sentidos. De un lado quedaba restringida la competencia en el espacio propio del dominio público marítimo terrestre que es titularidad del Estado (ex art. 132.2 CE) y de otro quedaba limitada en los terrenos colindantes del dominio público marítimo terrestre (que ya no son propiedad del Estado) bajo el argumento del respeto a la igualdad básica en el ejercicio del derecho de las personas a disfrutar de un medio ambiente adecuado (arts. 149.1.1 y 45 CE) y del ejercicio de las competencias en materia de protección del medio ambiente que consagra el art. 149.1.23 CE [STC 149/1991, FJ 1 D)].

En lo que hace a las facultades de ordenación o planificación del dominio público marítimo terrestre, el fundamento jurídico 4 A) de la referida sentencia descarta que el art. 132.2 CE, al afirmar la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, haga referencia sólo al nudo dominio, «dejando la disposición sobre el uso y aprovechamiento de esa zona a las administraciones territoriales, en la medida en la que sus competencias sectoriales se extendieran sobre ella». Pero, al tiempo, admite que esta técnica (es decir la reserva del nudo dominio al Estado y el uso y aprovechamiento a las comunidades autónomas) es constitucionalmente posible, y ha sido utilizada por el legislador efectivamente «al recurrir a la figura de la adscripción en favor de competencias concretas de las comunidades autónomas [...], pero esta posibilidad no es sino una de las opciones que el legislador puede seguir, no la consecuencia única y obligada del bloque de la constitucionalidad, con el que también es perfectamente compatible la retención, en manos de la administración estatal, de la gestión del dominio público del Estado».

Es decir, la STC 149/1991 reconoce la posibilidad de que el bloque de la constitucionalidad reserve la gestión del dominio público del Estado al propio Estado o se la atribuya a las comunidades autónomas a través de la asunción estatutaria. En cambio, la sentencia ahora aprobada niega la necesaria intervención del legislador que suponía la sentencia de 1991 y lo sostiene cuando reconoce que «las funciones ejecutivas relativas a la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre no forman parte de las competencias estatales al tener su encaje en la competencia sobre ordenación del litoral». A pesar de que el Tribunal afirma que modula en este punto su jurisprudencia, a mi juicio no se trata de modulación alguna, sino de un cambio significativo que no puede sustentarse en las SSTC 31/2010 o 18/2022 que cita nuestro pronunciamiento, porque ambas se refieren a la gestión del litoral por la Comunidad Autónoma de Cataluña, dándose la circunstancia, que no concurre en el caso de Galicia, de que su estatuto de autonomía, como parte integrante del bloque de la constitucionalidad, había asumido expresamente la competencia ejecutiva en liza.

De este mero cambio jurisprudencial no puede deducirse automáticamente una revisión a la baja del estándar de protección del litoral, pero sí genera dudas sobre la integridad y suficiencia de un bloque de la constitucionalidad que no parece contemplar diferencias efectivas entre los estatutos de autonomía que han asumido expresamente y los que no, las facultades de gestión de títulos que actúan sobre el dominio público marítimo terrestre.

3. El otro eje argumental que me parece insuficiente es el que se desarrolla en el fundamento jurídico 8 de la sentencia referido, a grandes rasgos, a los usos posibles de los espacios comprendidos en el litoral, con el alcance que la propia ley impugnada atribuye a este término.

Y aquí radica el problema conceptual de origen que la sentencia no resuelve. El litoral es, en una acepción coloquial, el espacio físico en el que se encuentran la tierra y el mar. Pero su definición jurídica es mucho más compleja y no se concreta ni en la legislación estatal, ni en la normativa internacional, ni en los documentos de la Unión Europea que pudieran servir de contexto normativo, de una forma inequívoca. La ley de costas de 1988 no define el litoral, sino la ribera del mar y las rías (que incluye la zona marítimo-terrestre y las playas), el mar territorial y las aguas interiores; mientras que la ley gallega 4/2023 define el litoral como «la franja de anchura variable, a ambos lados de la ribera del mar, en la que se produce la interacción entre la naturaleza, las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas que se sustentan en la existencia o influencia del mar». Obviamente, esta definición incluye la ribera del mar y por tanto la zona de dominio público marítimo terrestre de que es titular el Estado.

El legislador gallego opta, por tanto, por redefinir los espacios costeros con arreglo a una terminología propia y específica de la ley sometida a juicio de constitucionalidad lo que, en sí mismo, no es contrario al texto de la Constitución, que no se refiere en absoluto a la noción de «litoral»; pero si puede llegar a condicionar el alcance de los conceptos constitucionales contenidos en el art. 132.2 CE, máxime si se tiene presente que la zonificación del litoral prevista en el art. 30 de la Ley gallega, superpone nuevas categorías jurídicas que se proyectan sobre el dominio público marítimo terrestre y sobre la zona de servidumbre de protección, con el potencial de alterar el estatuto jurídico y de protección de ambos espacios previstos en la normativa estatal. La yuxtaposición de espacios dificulta la comprensión del alcance de los usos sobre dichos espacios y la sentencia debería haber aclarado, como premisa argumental, todos estos extremos. Podría decirse que hace un intento en este sentido, pero no creo que sea suficiente.

Desde esta exposición inicial sobre la superposición de las zonas del litoral previstas en la ley gallega y los espacios costeros de la costa en la normativa estatal, la sentencia hubiera debido sostener, como premisa de toda su argumentación sucesiva, que en ningún caso la normativa autonómica puede regular los usos en el espacio del dominio público marítimo terrestre, porque es competencia estatal, ni las previsiones que afecten a la servidumbre de protección pueden suponer una reducción del estándar de protección de los espacios previsto en la Ley de costas, porque ello equivaldría a un menoscabo de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.1 CE en relación con el art. 45 CE, y en el art. 149.1.23 CE.

La sentencia constata en varios pasajes los defectos de técnica legislativa de la Ley gallega del litoral, pero no deriva de esos defectos la intención del legislador gallego de alterar el modelo estatal de autorización de usos de la zona que abarca el dominio público marítimo terrestre. No obstante la innegable deferencia que muestra la sentencia hacia el legislador autonómico, hubiera sido más adecuado realizar una interpretación conforme de los preceptos de cuya aplicación específica y futura pudiera derivarse una equívoca extensión de los usos incompatible con las previsiones de la Ley de Costas que, en el punto relativo a los usos en el dominio público y en la zona de servidumbre de protección, debe ser considerada parámetro indirecto de constitucionalidad de la normativa autonómica.

Por poner solo un ejemplo, el art. 34.2 b) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 se refiere a los usos permitidos en el área de protección ambiental, que puede incluir la zona de dominio público, aludiendo a «[l]os usos de carácter tradicional permitidos en la normativa del patrimonio natural y la biodiversidad». Habida cuenta de la indefinición del término «tradicional» en la disposición legal a la que se hace el reenvío, la sentencia debería haber sostenido, expresamente, que dichos usos tradicionales, independientemente de cómo se definan, no serán posibles en ningún caso en el dominio público marítimo terrestre si suponen ocupación de dicho espacio y, por su



naturaleza, pueden tener otra ubicación; y se verán limitados en la zona de servidumbre de protección en tanto provoquen un impacto medioambiental negativo. Por ejemplo, la explotación agrícola o forestal puede ser tenida por un uso tradicional, y en esa medida podría tenerse por permitida en la servidumbre de protección, pero la agricultura intensiva, que presenta mayor grado de impacto ambiental que la agricultura extensiva, puede tener efectos perniciosos sobre el paisaje o suponer el vertido de contaminantes a las aguas del mar o de las rías, por lo que su autorización podría quedar supeditada a las exigencias de la normativa estatal en la zona de servidumbre de protección. Seguramente estas cautelas podrían entenderse como implícitas en la normativa autonómica recurrida, en las cláusulas de salvaguarda que contienen los preceptos impugnados, pero si eso fuera efectivamente así, una interpretación conforme hubiera sido inocua y al menos habría despejado toda duda sobre la imposibilidad de rebajar, en cualquier circunstancia y respecto de cualquier uso, el estándar de protección medioambiental previsto en la Ley de costas para el dominio público y para la zona de servidumbre de protección.

En un contexto histórico en que no se puede negar la degradación ambiental del litoral español, y en que el cambio climático y sus efectos actuales ya permiten comprender que esa degradación se irá incrementando incluso sin mayor intervención humana y que el delineado de nuestras costas irá variando progresiva e inexorablemente, no es conveniente cualquier pronunciamiento del Tribunal Constitucional que permita albergar la más mínima duda 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.

En este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a veintitrés de abril de dos mil veinticuatro.—María Luisa Balaguer Callejón.—  
Firmado y rubricado.