

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17884 *Pleno. Auto 49/2026, de 21 de julio de 2026. Recurso de inconstitucionalidad 1550-2026. Levanta parcialmente la suspensión acordada en el recurso de inconstitucionalidad 1550-2026, interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes Valencianas 3/2025, de 22 de mayo, de protección y ordenación de la costa valenciana.*

ECLI:ES:TC:2026:49A

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, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1550-2026, interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con varios preceptos de la Ley de las Corts Valencianes 3/2025, de 22 de mayo, de protección y ordenación de la costa valenciana, ha dictado, con ponencia de la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas, el siguiente

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal Constitucional el 26 de febrero de 2026, el abogado del Estado, en nombre y representación del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 17 y la disposición final primera, en lo referido en ambos casos a «los conjuntos de edificaciones residenciales, comerciales o vinculados a actividades económicas tradicionales objeto de la norma impugnada» en cuanto incumplan la normativa estatal en materia de costas; así como contra la disposición adicional cuarta, preceptos todos ellos de la Ley de las Corts Valencianes 3/2025, de 22 de mayo, de protección y ordenación de la costa valenciana.

El abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE, a fin de que se produjera la suspensión de las disposiciones impugnadas.

2. Por providencia de 25 de marzo de 2026, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como a las Corts Valencianes y al Consell de la Generalitat Valenciana, por conducto de sus presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTIC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de las disposiciones impugnadas desde la fecha de interposición del recurso – 26 de febrero de 2026– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicaría a los presidentes de las Corts Valencianes y del Consell de la Generalitat Valenciana; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Generalitat Valenciana».

3. Por escrito presentado en este tribunal el día 14 de abril de 2026, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. El presidente del Senado, por escrito registrado en este tribunal el 20 de abril de 2026, comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara en el sentido de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito presentado el 23 de abril de 2026, la representación procesal de las Corts Valencianes se personó en el procedimiento y formuló alegaciones en relación con el recurso de inconstitucionalidad, solicitando su desestimación y subsidiariamente que «el fallo lo sea interpretativo, en el cual se declare la compatibilidad de la regulación contenida en la normativa estatal y la valenciana, siempre que esta última se interprete en consonancia con aquella».

6. Mediante escrito presentado el 28 de abril de 2026 la representación procesal de la Generalitat Valenciana presentó su escrito de alegaciones suplicando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno.

7. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 11 de mayo de 2026, se acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión del precepto impugnado, se oiga a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que consideren conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

8. La representación procesal de las Corts Valencianes interesó el levantamiento de la suspensión por escrito registrado el día 14 de mayo de 2026.

En sus alegaciones, tras citar la jurisprudencia constitucional relativa a los criterios que han de regir la decisión sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada al amparo del art. 161.2 CE, en particular los AATC 84/2025, de 22 de julio, y 23/2026, de 11 de marzo, sostiene que los preceptos impugnados son plenamente conformes con la Constitución.

En relación con el art. 17.3, afirma que este precepto se limita a impulsar la celebración de convenios con el Estado respecto de los núcleos urbanos con especiales valores etnológicos situados en la zona marítimo-terrestre; y, conforme al art. 17.4, a instar al Estado la desafectación de dichos bienes cuando hayan perdido las características propias del dominio público marítimo-terrestre. En ambos supuestos, destaca que corresponde exclusivamente al Estado decidir tanto la celebración de los convenios como, en su caso, la desafectación de los bienes. Por lo que respecta a la disposición final primera, señala que se limita a definir el concepto de núcleo urbano con especial valor etnológico, por lo que difícilmente puede reputarse inconstitucional. En cuanto a la disposición adicional cuarta, sostiene que su único objeto es encomendar a la administración autonómica la elaboración de un inventario que, en su caso, permita solicitar al Estado la modificación del deslinde y la desafectación de los bienes correspondientes; de modo que también en este supuesto el ejercicio de las competencias sobre el dominio público marítimo-terrestre permanece íntegramente en manos del Estado.

Añade que, dado el contenido de los preceptos impugnados, la mera decisión del Estado de no actuar basta para impedir cualquier efecto material de aquellos, sin necesidad de pronunciamiento jurisdiccional alguno que acuerde su suspensión. Finalmente, subraya que en el escrito de interposición del recurso no se invocó por la Abogacía del Estado perjuicio alguno que justificara el mantenimiento de la suspensión de los referidos preceptos.

9. La representación procesal de la Generalitat Valenciana interesó, mediante escrito registrado en el Tribunal el 19 de mayo de 2026, el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

En primer término, cita y transcribe la doctrina constitucional contenida en los AATC 265/2023, de 23 de mayo, y 127/2024, de 19 de noviembre, relativa a los criterios que han de regir la decisión sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada al amparo del art. 161.2 CE. A continuación, reproduce el contenido de los preceptos impugnados.

Señala que los apartados 1 y 2 del art. 17, al definir los «núcleos urbanos de especial valor etnológico», no contienen referencia alguna al dominio público marítimo-terrestre, sino que se limitan a describirlos como conjuntos de edificaciones residenciales, comerciales o vinculadas a actividades económicas tradicionales que acumulen valores culturales, históricos o etnológicos y que se encuentren integrados en el entorno costero, concepto que –afirma– no equivale necesariamente al de dominio público marítimo-terrestre.

Añade que los apartados 3 y 4 del mismo precepto únicamente mencionan el dominio público marítimo-terrestre para prever, respectivamente, el impulso de convenios con el Estado dirigidos a la preservación de dichos núcleos y la realización por la Generalitat de estudios destinados a determinar si determinados bienes conservan las características propias de dicho dominio público, a fin de instar, en su caso, al Estado su desafectación conforme a lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

Por otra parte, sostiene que la disposición final primera, al referirse al entorno costero –y no al dominio público marítimo-terrestre–, se limita a prever la posible inclusión de estos núcleos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano. En cuanto a la disposición adicional cuarta, afirma que únicamente contempla la elaboración de un inventario de terrenos que, como consecuencia de su degradación, pudieran haber perdido las características naturales propias del dominio público marítimo-terrestre, con el fin de que, en su caso, la Generalitat solicite al Estado la modificación del deslinde y la desafectación de dichos bienes de conformidad con la Ley de costas.

A la vista de lo anterior sostiene que, prescindiendo de especulaciones o conjeturas y atendiendo al contenido efectivo de los preceptos impugnados, estos admiten una interpretación plenamente conforme con la Constitución.

El letrado de la Generalitat Valenciana analiza a continuación el preámbulo y otros preceptos de la ley con el fin de poner de relieve que la voluntad del legislador autonómico ha sido respetar el régimen competencial establecido en el art. 132.2 CE. Señala, en este sentido, que el propio preámbulo cita expresamente dicho precepto constitucional y reproduce su contenido. Asimismo, destaca que la ley impugnada contiene referencias a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, partiendo de la premisa de que el ejercicio de las competencias autonómicas ha de producirse de conformidad con lo previsto en dicha norma estatal. Sobre esta base, sostiene que la ley se dicta en ejercicio de las competencias que corresponden a la Generalitat Valenciana, en particular en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. Insiste igualmente en que el preámbulo afirma expresamente que la competencia autonómica en materia de ordenación del litoral es plenamente compatible con la competencia estatal de protección del dominio público marítimo-terrestre derivada del art. 132 CE y que la finalidad perseguida por el legislador valenciano es la protección ambiental del litoral y la garantía de su uso sostenible.

A partir de estas consideraciones, la representación procesal de la Generalitat Valenciana sostiene que procede el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados. A tal efecto recuerda, en primer lugar, que el mantenimiento de la suspensión constituye una medida excepcional, que únicamente procede cuando la aplicación de la norma pueda ocasionar perjuicios de imposible o difícil reparación. Sin embargo, afirma que el abogado del Estado, al interponer el recurso de inconstitucionalidad, no identificó perjuicios de esa naturaleza. Añade que el recurso presenta un carácter preventivo, al pretender evitar un eventual incumplimiento de la Ley de costas que, en su opinión, resulta meramente hipotético.

En segundo lugar, sostiene que ninguno de los preceptos impugnados produce efectos directos o inmediatos sobre el dominio público marítimo-terrestre, pues su aplicación requiere la previa realización de diversas actuaciones administrativas, tales como la declaración de núcleos urbanos con especiales valores etnológicos, la aprobación de los correspondientes planes especiales, la celebración de convenios con el Estado o la inclusión de bienes en el inventario previsto por la ley. En apoyo de esta tesis cita el ATC 14/2026, de 11 de febrero, según el cual el eventual perjuicio «no resulta inmediatamente de lo dispuesto en este precepto legal sino que precisa, para su materialización, de medidas que, yendo más allá de la simple aplicación de la norma, complementen desde una perspectiva general las previsiones legales».

En tercer lugar, alega que la finalidad de la ley no es alterar la realidad existente, sino preservarla. Destaca que el art. 17, en coherencia con el preámbulo, se refiere a núcleos urbanos existentes que «merezcan ser conservados» y cuya «demolición o supresión supusiera una pérdida de los valores propios del patrimonio cultural, histórico o etnológico». Añade que el propio precepto establece limitaciones a las modificaciones constructivas, prohíbe nuevas edificaciones y el incremento de la volumetría de las existentes, impone deberes de conservación a los titulares de derechos sobre los bienes incluidos en dichos núcleos y prevé la celebración de convenios destinados a garantizar su preservación. De ello deduce que la finalidad protectora de la ley no solo reduce, sino que excluye, el riesgo de que puedan producirse perjuicios irreparables.

En cuarto lugar, sostiene que, dado que la ley únicamente resulta aplicable a aquellos bienes que reúnan los requisitos establecidos en el art. 17 y tiene por objeto la protección de determinados núcleos urbanos con especiales valores etnológicos, debe considerarse prevalente la protección del litoral y de dichos núcleos.

Finalmente, subraya que la controversia suscitada en este proceso no puede calificarse como un supuesto de especial relieve constitucional, ni comporta un bloqueo de las competencias estatales, ni versa sobre preceptos sustancialmente coincidentes con otros ya declarados inconstitucionales. Por ello, considera igualmente improcedente acudir al criterio del *fumus boni iuris* para justificar el mantenimiento de la suspensión.

10. El abogado del Estado solicitó el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada mediante escrito registrado el día 22 de mayo de 2026.

En primer lugar, expone la doctrina constitucional que, a su juicio, resulta aplicable al presente incidente de suspensión. Recuerda que la decisión sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada al amparo del art. 161.2 CE exige ponderar los intereses públicos y, en su caso, particulares afectados, atendiendo a los perjuicios que previsiblemente pudieran derivarse de una u otra decisión, sin prejuzgar el fondo del recurso. Señala que, dada la finalidad preventiva del mecanismo previsto en el art. 161.2 CE, la valoración debe recaer, por regla general, sobre las situaciones de hecho que puedan producirse como consecuencia del levantamiento de la suspensión.

Añade que, aun cuando el Tribunal Constitucional ha afirmado reiteradamente que el incidente cautelar debe resolverse sin prejuzgar el fondo del recurso, ello no impide tomar en consideración la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), criterio que considera inherente a toda medida cautelar. Señala asimismo que la propia jurisprudencia constitucional ha otorgado una especial relevancia a dicho criterio en determinados supuestos, singularmente cuando la norma autonómica ha sido dictada con manifiesta ausencia de cobertura competencial o cuando su aplicación puede bloquear o desvirtuar el ejercicio de competencias estatales claramente reconocidas por el bloque de la constitucionalidad. A este respecto cita, entre otros, los AATC 243/1993, de 13 de julio, y 336/2005, de 15 de septiembre.

En segundo lugar, sostiene que en el presente caso concurre el criterio del *fumus boni iuris*, lo que, a su juicio, justifica el mantenimiento de la suspensión. Tras reproducir la doctrina constitucional relativa a la especial relevancia de dicho criterio cuando la norma impugnada presenta similitudes con otras previamente declaradas inconstitucionales, suscita cuestiones de especial trascendencia constitucional o puede bloquear el ejercicio de competencias estatales, afirma que la ley impugnada persigue

precisamente impedir o dificultar el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre.

Aduce, en este sentido, que el art. 17 y la disposición final primera introducen una nueva figura de protección de los núcleos urbanos de especial valor etnológico no contemplada en la disposición adicional undécima de la Ley de costas; mientras que la disposición adicional cuarta crea un inventario de terrenos degradados orientado a promover su desafectación, condicionando con ello el ejercicio de las competencias estatales sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre.

En apoyo de esta tesis invoca el debate parlamentario previo a la aprobación de la ley, del que deduce que la finalidad perseguida por el legislador autonómico es eludir o dificultar la ejecución de resoluciones administrativas y judiciales firmes relativas a la demolición de edificaciones situadas en el dominio público marítimo-terrestre y limitar el ejercicio de las potestades estatales de protección de dicho dominio. A tal efecto acompaña copia del «Diari de Sessions de las Corts Valencianes» correspondiente a la sesión plenaria celebrada el 14 de mayo de 2025, en la que consta el debate y la votación del dictamen de la Comisión de Medio Ambiente, Agua y Ordenación del Territorio sobre el proyecto de ley posteriormente aprobado. Añade que esa misma finalidad fue advertida por el Consell Jurídic Consultiu y que encuentra reflejo en el propio preámbulo de la ley, el cual reconoce el carácter limitado de las competencias autonómicas en esta materia. Asimismo, pone de relieve que en las Cortes Generales se han presentado iniciativas legislativas dirigidas a modificar la disposición adicional undécima de la Ley de costas con una finalidad coincidente.

Alega también que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reconocido de forma constante la competencia exclusiva del Estado en materia de deslinde y desafectación del dominio público marítimo-terrestre y sostiene que el levantamiento de la suspensión podría propiciar la consolidación de situaciones jurídicas cuya eventual reversión resultaría especialmente gravosa en caso de estimación del recurso de inconstitucionalidad. Con el fin de ilustrar el modo en que, a su juicio, se ejerce dicha competencia cuando concurren los presupuestos legalmente exigidos, acompaña asimismo documentación relativa a un procedimiento de declaración de innecesariedad y posterior desafectación de terrenos del dominio público marítimo-terrestre tramitado por la Administración General del Estado.

En tercer lugar, el abogado del Estado sostiene que el levantamiento de la suspensión ocasionaría perjuicios irreparables para la protección del medio ambiente. A tal efecto invoca la doctrina constitucional contenida, entre otros, en los AATC 21/2024, de 27 de febrero; 22/2024, de 28 de febrero, y 15/2026, de 11 de febrero, en los que este tribunal ha afirmado el carácter preferente de la protección del interés ecológico en los incidentes de suspensión, especialmente cuando están en juego el dominio público marítimo-terrestre y la zona de servidumbre de protección, por el riesgo de consolidación de situaciones irreversibles o de muy difícil reparación que comprometan la integridad del demanio y los valores naturales protegidos por el art. 45 CE.

En aplicación de dicha doctrina, y como ejemplo de tales perjuicios, sostiene que estos ya se han materializado respecto de las edificaciones existentes en la playa de Babilonia (Guardamar del Segura). Expone que las concesiones administrativas que amparaban dichas edificaciones fueron extinguidas, que la administración del Estado acordó su demolición por razones medioambientales y de seguridad y que tales decisiones fueron confirmadas por la Audiencia Nacional y por el Tribunal Supremo. Añade que los ocupantes habían asumido el compromiso de iniciar las demoliciones en septiembre de 2025 y que la empresa encargada de su ejecución contaba ya con la correspondiente licencia municipal. Sin embargo, afirma que, tras la entrada en vigor de la Ley 3/2025, la Generalitat Valenciana adoptó medidas cautelares de protección patrimonial y promovió la declaración del enclave como núcleo urbano con especial valor etnológico, lo que determinó la paralización de las demoliciones previstas. Sostiene que esta situación impide la ejecución de las actuaciones de regeneración ambiental proyectadas por la administración del Estado, prolonga el deterioro del dominio público marítimo-terrestre de

un espacio integrado en la Red Natura 2000, compromete la regeneración de la costa, dificulta la recuperación del sistema dunar y afecta a la seguridad de las personas. En apoyo de estas alegaciones acompaña una nota informativa elaborada por la Dirección General de la Costa y del Mar en la que se describen las circunstancias concurrentes en dicho enclave y las consecuencias que, a juicio de dicho órgano, tendría el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

El abogado del Estado termina suplicando que se mantenga la suspensión de los preceptos impugnados; esto es, del art. 17 y de la disposición final primera, «en ambos casos únicamente en lo que se refiere a los conjuntos de edificaciones residenciales, comerciales o vinculados a actividades económicas tradicionales objeto de la norma impugnada en cuanto incumpla la normativa estatal en materia de costas», así como de la disposición adicional cuarta.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia del art. 17 y de la disposición final primera, en lo referido en ambos casos a «los conjuntos de edificaciones residenciales, comerciales o vinculados a actividades económicas tradicionales objeto de la norma impugnada» en cuanto incumplan la normativa estatal en materia de costas; así como de la disposición adicional cuarta, preceptos todos ellos de la Ley de las Corts Valencianes 3/2025, de 22 de mayo, de protección y ordenación de la costa valenciana.

Como ya se ha expuesto con detalle en los antecedentes, el abogado del Estado interesa el mantenimiento de la suspensión al considerar que concurren en el presente caso los criterios excepcionales del *fumus boni iuris* y del bloqueo de las competencias estatales, así como perjuicios irreparables para la protección del dominio público marítimo-terrestre y del medio ambiente. En apoyo de esta última alegación aporta, entre otra documentación, una nota informativa elaborada por la Dirección General de la Costa y del Mar.

Las representaciones procesales de las Corts Valencianes y de la Generalitat Valenciana interesan el levantamiento de la suspensión. Sostienen, en síntesis, que no concurren en el presente caso los supuestos excepcionales que, conforme a la jurisprudencia constitucional, justificarían el mantenimiento de la suspensión, pues la controversia no presenta especial trascendencia constitucional, no comporta un bloqueo de las competencias estatales ni concurren las circunstancias que permitan acudir al criterio del *fumus boni iuris*. Añaden que los preceptos impugnados no invaden las competencias estatales sobre el dominio público marítimo-terrestre, ya que se limitan a prever actuaciones cuya efectividad depende, en último término, de las decisiones que adopte el Estado en el ejercicio de sus competencias. Asimismo, sostienen que dichos preceptos carecen de efectos directos o inmediatos y que en el recurso de inconstitucionalidad no se identifican perjuicios de imposible o difícil reparación que justifiquen el mantenimiento de la suspensión.

2. Según doctrina constitucional consolidada, la naturaleza de este incidente cautelar y los parámetros que deben tenerse en cuenta para acordar el mantenimiento o levantamiento de la suspensión son los siguientes:

a) Este incidente tiene autonomía respecto del procedimiento principal, por lo que solo en este último debe dilucidarse la validez o invalidez de las normas recurridas. El mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada previamente por la invocación del art. 161.2 CE –única cuestión que es objeto de este incidente– constituye una medida procesal cautelar cuya finalidad consiste en asegurar el objeto litigioso, evitando la producción de daños y perjuicios irreparables o de difícil reparación.

b) La naturaleza propia, genuinamente cautelar, que caracteriza a este incidente en el momento de acordar el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión, delimita también el marco jurídico en el que debe desenvolverse. En primer lugar, el mantenimiento de la suspensión acordada cautelarmente tiene un carácter excepcional,

pues las leyes gozan de la presunción de constitucionalidad, en cuanto expresión de la voluntad popular, mientras no se constate que han infringido la Constitución (por todos, ATC 277/2009, de 10 de diciembre, FJ 2). En segundo lugar, la decisión sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión debe desvincularse de la decisión sobre la cuestión de fondo, que deberá dirimirse mediante sentencia (por todos, AATC 12/2006, de 17 de enero, FJ 5, y 18/2007, de 18 de enero, FJ 5).

c) Los criterios que ha venido aplicando este tribunal para decidir estos casos son los siguientes: (i) «es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión» (ATC 51/2021, de 22 de abril, FJ 4); (ii) esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda; la suspensión solo procede en presencia de perjuicios ciertos y efectivos por lo que, si estos no concurren, debe atenderse a la presunción de validez de la ley; y (iii) el mantenimiento de la suspensión «requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no solo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario que demuestre, o al menos, razone consistentemente su procedencia y la imposibilidad o dificultad de su reparación» (por todos, ATC 51/2021, de 22 de abril).

d) Es cierto que, fuera de los casos anteriores, este tribunal ha acordado el mantenimiento de la suspensión, sin entrar a valorar los perjuicios de imposible o difícil reparación que ello generaría, en los siguientes supuestos excepcionales: (i) cuando los preceptos impugnados guardan similitud con otros ya declarados inconstitucionales (AATC 78/1987, de 22 de enero, y 183/2011, de 14 de diciembre, entre otros); (ii) en los casos en los que el levantamiento de la suspensión llevaría acarreado el bloqueo de las competencias estatales (ATC 63/2015, de 17 de marzo); o (iii) en aquellos supuestos que exceden de una situación normal de controversia debido a que suscitan cuestiones de gran relieve constitucional (ATC 53/2015, de 3 de marzo, FJ 3).

3. Expuesta la doctrina aplicable, corresponde analizar la pretensión del abogado del Estado de acuerdo al siguiente orden: en primer lugar, se determinará si concurre alguno de los supuestos excepcionales que permitirían mantener la suspensión sin necesidad de ponderar perjuicios concretos y, en segundo lugar, descartado lo anterior, si la aplicación de los preceptos impugnados puede ocasionar perjuicios de imposible o difícil reparación que justifiquen la conservación de la medida cautelar.

En este marco procede examinar, en primer término, los supuestos excepcionales invocados por el abogado del Estado.

A) Sobre la concurrencia del *fumus boni iuris*.

El abogado del Estado sostiene que concurre en el presente caso uno de los supuestos excepcionales que permiten tomar en consideración el criterio del *fumus boni iuris* en este tipo de incidentes cautelares. A su juicio, la Ley 3/2025 persigue bloquear el ejercicio de las competencias estatales sobre el dominio público marítimo-terrestre, finalidad que deduce principalmente del debate parlamentario seguido durante la tramitación de la ley.

Esta alegación no puede ser acogida. Como recuerda el ATC 171/2016, de 6 de octubre, FJ 3, este tribunal ha admitido con carácter excepcional que pueda tomarse en consideración el criterio del *fumus boni iuris* para resolver los incidentes de suspensión previstos en el art. 161.2 CE, singularmente cuando los preceptos impugnados contienen previsiones muy similares —una «similitud intensa o coincidencia literal»— con otras normas previamente declaradas inconstitucionales y nulas. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha apreciado la concurrencia de dicho supuesto excepcional cuando la norma autonómica presenta una verdadera capacidad para bloquear el ejercicio de competencias estatales claramente reconocidas por el bloque de la constitucionalidad. Así ocurrió, entre otros, en el supuesto resuelto por el ATC 146/2013, de 5 de junio, en el

que las leyes autonómicas examinadas tenían «como objetivo bloquear una iniciativa del Gobierno materializada en un proyecto de ley» y se afirmó que esa capacidad de bloqueo «excede de las situaciones normales de controversia competencial, por cuanto incluso podría poner en cuestión, hasta eliminarla o desvirtuarla, una competencia estatal claramente reconocida por la Norma Fundamental» (FJ 4).

Ahora bien, en el presente caso la apreciación de ese supuesto excepcional no puede hacerse descansar en la finalidad política que el abogado del Estado atribuye al legislador autonómico a partir de las intervenciones producidas durante el debate parlamentario. Como afirma la STC 73/2000, de 14 de marzo, «tales manifestaciones e iniciativas pertenecen al ámbito del debate y las opciones políticas, sin que constituyan en modo alguno elementos interpretativos de la Ley [...] y, en todo caso, no pueden desvirtuar la que claramente se desprende de su contenido, a cuyo examen es preciso ceñirse».

En consecuencia, el examen de la concurrencia del supuesto excepcional invocado por el abogado del Estado ha de proyectarse sobre el contenido normativo de los concretos preceptos impugnados y no sobre las manifestaciones efectuadas durante la tramitación parlamentaria o las intenciones que puedan atribuirse a sus promotores. Desde esta perspectiva, no cabe apreciar, en este momento procesal, que de los concretos preceptos impugnados se desprenda el bloqueo de las competencias estatales que el abogado del Estado invoca como fundamento para justificar la aplicación excepcional del criterio del *fumus boni iuris*. En efecto, los preceptos impugnados no atribuyen por sí mismos a la Generalitat potestades de deslinde, desafectación o disposición sobre el dominio público marítimo-terrestre, ni desplazan formalmente las competencias que corresponden al Estado, sin perjuicio del juicio que proceda efectuar en la sentencia acerca de su conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias.

B) Examen conforme al régimen general.

Descartada la concurrencia del supuesto excepcional invocado por el abogado del Estado para justificar la aplicación del criterio del *fumus boni iuris*, procede examinar la controversia conforme al régimen general que rige los incidentes de suspensión previstos en el art. 161.2 CE; esto es, la ponderación de los perjuicios que para los intereses públicos y, en su caso, particulares pudieran derivarse del mantenimiento o del levantamiento de la suspensión.

Aunque el abogado del Estado solicita el mantenimiento de la suspensión de todos los preceptos impugnados, la fundamentación de los perjuicios en que sustenta dicha pretensión se proyecta de manera principal sobre el art. 17 y la disposición final primera, lo que aconseja examinar separadamente estos preceptos y la disposición adicional cuarta.

a) La ponderación de los perjuicios alegados en relación con el art. 17 y la disposición final primera.

En relación con el art. 17 y la disposición final primera, el abogado del Estado sostiene que el levantamiento de la suspensión ocasionaría perjuicios de imposible o difícil reparación para la protección del dominio público marítimo-terrestre y del medio ambiente. Aduce que, conforme a la doctrina constitucional, la tutela de estos bienes merece una consideración preferente en este tipo de incidentes y afirma que los perjuicios cuya producción denuncia no son meramente hipotéticos, sino reales y actuales, extremo que considera acreditado mediante la documentación aportada y, singularmente, mediante la nota informativa elaborada por la Dirección General de la Costa y del Mar.

Por su parte, las representaciones procesales de las Corts Valencianes y de la Generalitat Valenciana sostienen que los preceptos impugnados no producen efectos directos o inmediatos sobre el dominio público marítimo-terrestre; pues su aplicación

requiere la adopción de ulteriores actuaciones administrativas y, en todo caso, el ejercicio de las competencias que corresponden al Estado. Añaden que la regulación se refiere exclusivamente a núcleos urbanos ya existentes y establece medidas dirigidas a su protección y conservación, por lo que consideran que su aplicación no es susceptible de ocasionar perjuicios de imposible o difícil reparación.

Con carácter previo al examen de los perjuicios alegados, conviene precisar el alcance de los preceptos respecto de los que se interesa el mantenimiento de la suspensión. El recurso de inconstitucionalidad cuestiona la regulación contenida en el art. 17 y en la disposición final primera de la Ley 3/2025, en ambos casos exclusivamente respecto de los «conjuntos de edificaciones residenciales, comerciales o vinculados a actividades económicas tradicionales» objeto de la norma impugnada, cuando dicha regulación resulte contraria a la normativa estatal en materia de costas. Se impugna así la creación de la categoría de los «núcleos urbanos de especial valor etnológico» y el régimen jurídico aplicable a dichos núcleos, incluidas las previsiones específicas para aquellos que radiquen en el dominio público marítimo-terrestre.

En particular, el art. 17 regula la declaración de «núcleos urbanos de especial valor etnológico» respecto de conjuntos de edificaciones que acumulen valores culturales, históricos o etnológicos merecedores de conservación y que se encuentren integrados en el entorno costero, de forma que su demolición o supresión supusiera la pérdida de dichos valores. A los núcleos así declarados les anuda un régimen específico de protección, mediante la posible aprobación de planes especiales destinados a garantizar su conservación; prevé el impulso de convenios con el Estado cuando radiquen en el dominio público marítimo-terrestre y dispone que, en tal caso, la Generalitat llevará a cabo los estudios pertinentes para determinar si los bienes conservan o no las características propias del demanio, pudiendo instar, en su caso, su desafectación conforme a la legislación de costas. Por su parte, la disposición final primera incorpora esta nueva categoría a la Ley 4/1998, de 11 de junio, del patrimonio cultural valenciano, y dispone que tales núcleos se regirán, además de por dicha ley, por las previsiones de la propia Ley 3/2025.

Precisado su contenido, la cuestión cautelar no consiste en determinar si la Generalitat Valenciana ostenta competencia para crear la categoría ni para establecer el régimen jurídico previsto en el art. 17 y en la disposición final primera. Tales cuestiones pertenecen al objeto del proceso principal. En este incidente solo procede valorar si la aplicación de dicho régimen durante la pendencia del recurso puede incidir sobre actuaciones estatales de protección y preservación del dominio público marítimo-terrestre, ocasionando perjuicios de imposible o difícil reparación para el demanio y para los intereses ambientales cuya protección ha sido reiteradamente considerada prevalente por este tribunal. Como recuerda el ATC 22/2024, de 28 de febrero, FJ 5, se trata de examinar si la aplicación de las disposiciones impugnadas puede generar situaciones irreversibles o de difícil reparación que menoscaben la integridad del dominio público y los valores naturales protegidos.

A partir de este presupuesto, la doctrina constitucional viene afirmando de forma constante que, al ponderar los intereses concurrentes en los incidentes promovidos al amparo del art. 161.2 CE, el interés ecológico merece una consideración preferente, dada la fragilidad de los bienes ambientales y el carácter, con frecuencia irreversible o de muy difícil reparación, de los perjuicios que pueden derivarse de su alteración. Esta protección adquiere una especial intensidad cuando las normas impugnadas inciden sobre el dominio público marítimo-terrestre y la zona de servidumbre de protección, cuya regulación responde a la obligación que incumbe al legislador estatal de preservar la integridad física y jurídica del demanio, garantizar su uso público y salvaguardar sus valores naturales y paisajísticos (arts. 45 y 132.2 CE). Como recuerda el ATC 22/2024, con cita de la STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 12, estas finalidades no pueden alcanzarse sin limitar o condicionar, en alguna medida, los usos del demanio y, con ello, sin incidir sobre las competencias que corresponden a las comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio. Por ello, cuando la aplicación de la norma

impugnada pueda ocasionar perjuicios medioambientales de imposible o difícil reparación, el interés ecológico ha de recibir una protección prevalente (AATC 80/2013, de 9 de abril, FJ 2; 21/2024, de 27 de febrero, FJ 5; 22/2024, de 28 de febrero, FJ 5, y 15/2026, de 11 de febrero).

La aplicación de la doctrina expuesta al presente caso conduce a apreciar que concurren los perjuicios alegados por el abogado del Estado respecto del art. 17 y de la disposición final primera.

En efecto, la documentación aportada junto con su escrito de alegaciones acredita de forma suficiente que la aplicación del régimen jurídico establecido para los núcleos urbanos de especial valor etnológico no resulta indiferente desde la perspectiva de la protección del dominio público marítimo-terrestre y de los intereses ambientales que sobre él recaen. Antes, al contrario, dicha documentación pone de manifiesto que la aplicación de ese régimen puede proyectarse sobre actuaciones estatales dirigidas a la recuperación y preservación del demanio, precisamente porque la declaración de tales núcleos lleva aparejada la aplicación del régimen específico de protección previsto en el art. 17 y en la disposición final primera de la Ley 3/2025.

La nota informativa elaborada por la Dirección General de la Costa y del Mar aporta un ejemplo concreto de dicha incidencia respecto del enclave de la playa de Babilonia (Guardamar del Segura), espacio integrado en la Red Natura 2000 sobre el que la administración del Estado había venido desarrollando actuaciones dirigidas a la recuperación del dominio público marítimo-terrestre. Según resulta de la documentación aportada, las concesiones administrativas que amparaban la ocupación de dichas viviendas fueron extinguidas; la administración del Estado acordó su demolición por razones de protección ambiental y de seguridad; tales decisiones fueron confirmadas por la jurisdicción contencioso-administrativa y las actuaciones dirigidas a su ejecución, que pasaban por la demolición, se encontraban ya en curso.

El mismo informe pone de relieve que, tras la entrada en vigor de la Ley 3/2025, la Conselleria competente adoptó medidas cautelares de protección respecto de dicho enclave y comunicó posteriormente al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico la admisión a trámite de la solicitud de declaración de la playa de Babilonia como núcleo urbano de especial valor etnológico, al amparo del régimen previsto en el art. 17 de la Ley 3/2025. Añade igualmente que, en ese contexto, las demoliciones previstas no llegaron a iniciarse en la fecha programada.

No corresponde a este tribunal determinar, en el marco del presente incidente cautelar, el alcance jurídico de dichas actuaciones administrativas ni pronunciarse acerca de los efectos que pudieran producir sobre las potestades estatales o sobre la ejecución de las resoluciones judiciales recaídas respecto de dicho enclave. Tales cuestiones exceden del objeto propio de esta pieza separada. Lo relevante, a los exclusivos efectos cautelares, es que la documentación aportada permite apreciar que la aplicación del régimen jurídico establecido por el art. 17 ha tenido ya incidencia efectiva sobre actuaciones estatales de protección y regeneración del dominio público marítimo-terrestre, permaneciendo entretanto la situación de degradación ambiental descrita en el informe.

La documentación aportada pone igualmente de manifiesto que la situación ambiental del enclave continúa deteriorándose. La nota informativa de la Dirección General de la Costa y del Mar describe un acusado proceso de regresión del litoral que compromete la funcionalidad del sistema duna-playa y señala que dicho proceso se ha visto agravado tras los temporales registrados durante el pasado mes de marzo. Añade que la permanencia de las edificaciones dificulta la recuperación natural de ese espacio, integrado en la Red Natura 2000, y genera problemas de seguridad tanto para sus ocupantes como para los usuarios de la playa. Desde esta perspectiva, la aplicación del régimen jurídico previsto en el art. 17 respecto de dicho enclave es susceptible de proyectarse sobre actuaciones estatales dirigidas precisamente a detener ese proceso de degradación y restaurar el dominio público marítimo-terrestre.

En estas circunstancias, la alegación formulada por las representaciones procesales de las Corts Valencianes y de la Generalitat Valenciana, en el sentido de que la regulación impugnada se limita a preservar núcleos urbanos preexistentes sin alterar la situación material, no desvirtúa la apreciación cautelar que ahora corresponde efectuar. En este momento procesal, como ya se ha expuesto, no se trata de enjuiciar la constitucionalidad de la regulación impugnada ni de resolver acerca del alcance de las competencias respectivas del Estado y de la comunidad autónoma, sino únicamente de valorar si la aplicación de los preceptos recurridos puede proyectarse sobre actuaciones de protección ambiental respecto de las que el abogado del Estado ha identificado perjuicios concretos y suficientemente acreditados.

En consecuencia, teniendo en cuenta que tales perjuicios recaen sobre el dominio público marítimo-terrestre y sobre valores ambientales cuya protección merece, conforme a reiterada doctrina constitucional, una consideración preferente en este tipo de incidentes, procede mantener la suspensión del art. 17 y de la disposición final primera en lo referido, en ambos casos, a «los conjuntos de edificaciones residenciales, comerciales o vinculados a actividades económicas tradicionales objeto de la norma impugnada» en cuanto incumplan la normativa estatal en materia de costas.

b) El levantamiento de la suspensión de la disposición adicional cuarta.

Distinta conclusión ha de alcanzarse respecto de la disposición adicional cuarta.

Es cierto que el abogado del Estado interesa también el mantenimiento de la suspensión de este precepto y lo incluye en la argumentación general relativa a los perjuicios que, a su juicio, ocasionaría el levantamiento de la suspensión. Sin embargo, no identifica perjuicios concretos derivados específicamente de la aplicación de la disposición adicional cuarta, ni la documentación que acompaña a su escrito proporciona un principio de acreditación suficiente de que la mera elaboración del inventario previsto en dicho precepto sea susceptible de ocasionar daños de imposible o difícil reparación durante la pendencia del presente proceso constitucional.

En particular, la nota informativa elaborada por la Dirección General de la Costa y del Mar fundamenta esencialmente las alegaciones relativas a la incidencia del art. 17 sobre determinadas actuaciones de protección y regeneración del dominio público marítimo-terrestre. En cambio, por lo que se refiere a la disposición adicional cuarta, las consideraciones que contiene se proyectan, fundamentalmente, sobre las eventuales consecuencias que podrían derivarse, en un momento posterior, de la aplicación del precepto, aludiendo a una posible afectación de intereses de terceros y a las dificultades que eventualmente podrían suscitarse en relación con futuros procedimientos de desafectación.

Tales consideraciones descansan, por tanto, sobre riesgos de carácter hipotético o eventual, insuficientes para justificar el mantenimiento de la suspensión de la disposición adicional cuarta; pues, conforme a reiterada doctrina constitucional, corresponde a quien interesa el mantenimiento de la suspensión acreditar la existencia de perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse de la aplicación del concreto precepto impugnado.

En consecuencia, al no apreciarse la concurrencia de perjuicios específicos suficientemente acreditados que justifiquen la conservación de la medida cautelar, procede levantar la suspensión de la disposición adicional cuarta.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1.º Mantener la suspensión del art. 17 y de la disposición final primera en lo referido a «los conjuntos de edificaciones residenciales, comerciales o vinculados a actividades económicas tradicionales objeto de la norma impugnada» de la Ley de las Corts

Valencianes 3/2025, de 22 de mayo, de protección y ordenación de la costa valenciana, en cuanto incumplan la normativa estatal en materia de costas.

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

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

Madrid, a veintiuno de julio de dos mil veintiséis.—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.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.