|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 225/2009 |
| Fecha | de 27 de julio de 2009 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Doña María Emilia Casas Baamonde, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps. |
| Núm. de registro | 3644-2009 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 3644-2009 |
| Fallo | Mantener la suspensión de la disposición adicional segunda de la Ley de Galicia 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 20 de abril de 2009, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional segunda de la Ley de Galicia 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda, que modifica la disposición adicional tercera de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia. En el escrito de demanda hizo invocación expresa del art. 161.2 CE, a los efectos de que se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto legal impugnado.

2. Por providencia de 5 de mayo de 2009 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de 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 estimaren convenientes. Asimismo, se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso —20 de abril de 2009— para las partes y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el Boletín Oficial del Estado para los terceros. Finalmente, se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de Galicia”.

3. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el día 20 de mayo de 2009, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 19 de mayo, había acordado dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito registrado el 22 de mayo de 2009.

4. El Letrado del Parlamento de Galicia evacuó el día 10 de noviembre de 2008 el trámite de alegaciones conferido interesando la desestimación del recurso interpuesto. Asimismo, mediante otrosí solicitó el levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la norma impugnada. A este respecto, señala la singularidad de los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional afectados por la legislación de costas especificando que se tratan de una realidad incontestable nacida con anterioridad a la citada legislación y necesitada de un reconocimiento expreso y específico. Seguidamente indica que la suspensión de la norma autonómica produce una situación de vacío normativo y genera inseguridad jurídica para el reconocimiento urbanístico de estos núcleos rurales destacando tanto que la protección del bien jurídico es máxima y nunca inferior a la establecida por la legislación de costas como la existencia de precedentes normativos que no fueron en su momento objeto de recurso de inconstitucionalidad. Indica, por último, que la norma impugnada circunscribe su ámbito de aplicación a los núcleos preexistentes a la Ley gallega 11/1985 por lo que es claro que su origen es anterior a 1985, habiéndose conformado espontáneamente y no por un afán urbanizador, razón por la cual considera que suspender la aplicabilidad de su régimen jurídico en cuanto a su relación con la costa carece de razón cuando lo que hace es determinar la aplicación de la normativa estatal para ellos.

5. El día 5 de junio de 2009 el Letrado de la Xunta de Galicia presentó sus alegaciones en las que solicita la desestimación del recurso interpuesto. En el tercer otrosí de su escrito interesa el levantamiento anticipado de la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado por las razones que, sintéticamente, se exponen a continuación.

Inicia su alegato encuadrando la cuestión en la singular caracterización del litoral gallego y de los núcleos de población que en él se ubican, señalando que la existencia de núcleos rurales en lugares cercanos a la costa no es una creación del legislador autonómico sino una realidad incontestable surgida mucho tiempo antes de la aprobación de la Ley de costas sin que tenga un ánimo urbanizador o especulador. Señala que la suspensión del precepto provocará una situación de vacío normativo con respecto a una situación existente y necesitada de una respuesta tendente a la mayor protección del dominio público marítimo, por cuanto la norma se limita a determinar la aplicación de la normativa sobre costas a núcleos rurales de carácter tradicional, reduciendo la servidumbre de protección a 20 metros, pero sin rebajar el nivel de protección que recoge la normativa estatal sobre costas. Corrobora lo anterior el hecho de que la reducción de la servidumbre solamente opera sobre el espacio de los referidos núcleos que sea calificado como urbano o tenga las características que la legislación estatal vigente en el momento de la entrada en vigor de la Ley de costas exigía para poder considerar un suelo como urbano, atendiendo así a las condiciones reales de los suelos que hayan sido transformados urbanísticamente. Por eso, estima que no existen riesgos medioambientales por el levantamiento de la suspensión de un precepto que solamente implicará la reducción de la servidumbre para el suelo urbano de núcleos muy anteriores a la legislación estatal sobre costas. Frente a ello opone el riesgo de desregularización que supondría eliminar las estrictas reglas del precepto suspendido dejando un vacío normativo para una situación ya dada, cuya regulación ha sido una constante en la legislación gallega.

Relacionado con lo anterior, el Letrado autonómico señala que, por esa razón, la afectación al dominio público marítimo terrestre existía desde mucho tiempo antes de la Ley de costas, sin que se trate aquí de un supuesto típico de aplicación de las disposiciones transitorias de dicha legislación, pues no estaríamos ante un crecimiento lineal de un grupo urbano sino de la ordenación y dotación de servicios de un asentamiento de población preexistente en el que la eventual agresión a las costas ya se habría producido. Así, aprecia que la reducción de la servidumbre es inocua desde la perspectiva de la protección ambiental de la costa y constituye una genuina operación de ordenación del territorio en atención a las peculiaridades propias del modelo poblacional de Galicia sin que se afecten a las competencias del Estado ex arts. 149.1.1 y 23 CE. Por todo ello estima que resultaría plenamente justificado el levantamiento de la suspensión que pesa sobre los apartados 1 y 2 de la disposición impugnada.

En cuanto al apartado 3 indica que la Comunidad Autónoma no va a tener intervención en la fijación de la línea de la ribera del mar pues el precepto se refiere al límite tierra adentro de la servidumbre de protección y únicamente trata de incorporar un concepto urbanístico, la situación preexistente, que resulta necesario para determinar si la extensión de la servidumbre es de 100 o 20 metros, sin que la intervención autonómica haya de producirse en el concreto procedimiento de deslinde, sin perjuicio de que éste haya de ajustarse, en cuanto al mero dato de la extensión de la servidumbre tierra adentro, al análisis urbanístico de la Administración gallega.

6. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 9 de junio de 2009, acordó incorporar a los Autos las alegaciones formuladas por los Letrados del Parlamento de Galicia y de la Xunta de Galicia, en representación de dicho Parlamento y Gobierno, y en cuanto a la solicitud que formulan sobre el levantamiento de la suspensión del precepto objeto del recurso, oír al Abogado del Estado y a las indicadas representaciones procesales para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que consideren conveniente al respecto, o en su caso, se ratifiquen en las alegaciones formuladas sobre dicho extremo.

7. El Abogado del Estado, con fecha 23 de junio de 2009, evacuó el trámite conferido, interesando el mantenimiento de la suspensión, por las razones que, sintéticamente, se recogen a continuación.

Comienza su alegato señalando que el Tribunal Constitucional tiene declarado que para la resolución de este tipo de incidentes es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe hacerse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda (ATC 428/2004, de 10 de noviembre, FJ 2, con cita de otros muchos). En definitiva, ha de procederse a una consideración de la gravedad de los perjuicios que originarían las situaciones de hecho que, previsiblemente, se producirían en caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión. Aunque el Tribunal Constitucional se refiere a las situaciones de hecho creadas, la realidad es que lo que con más frecuencia se ha de examinar son las situaciones de hecho que, con cierto grado de previsibilidad, puedan producirse en el caso de levantarse la suspensión.

A continuación señala la existencia, en relación con este incidente, de doctrina constitucional específica relativa a la protección del medio ambiente (con cita de los AATC 335/1995, de 20 de diciembre, 88/2008, de 2 de abril, y 34/2009, de 27 de enero), en cuya virtud, comoquiera que cuando se impugna una norma autonómica por contraste con una estatal con la que resulta incompatible, la aplicación y vigencia de una supone, de facto, la suspensión de la otra, el criterio que ha de seguirse cuando se trata de normas medioambientales es el de procurar la mayor protección del interés ecológico, puesto que los perjuicios medioambientales son, normalmente, de imposible reparación.

Seguidamente, la representación procesal del Estado pretende justificar que la legislación estatal es más protectora del interés ecológico que la norma autonómica impugnada distinguiendo a tales efectos entre los dos primeros apartados de la disposición impugnada y el apartado tercero. Respecto a los apartados primero y segundo señala que los mismos reducen de forma indebida la servidumbre de 20 metros a supuestos no contemplados por el legislador estatal con grave quebranto de los intereses medioambientales que ésta trata de proteger. En cuanto al apartado tercero, el mismo supedita el deslinde del dominio público marítimo terrestre que debe realizar el Estado a la realidad urbanística preexistente, con grave quebranto de la protección de ese demanio, invirtiendo el principio básico de que es la ordenación urbanística la que debe acomodarse a las exigencias del respeto a la naturaleza y características propias del dominio público marítimo terrestre. De esta forma, si el deslinde ha de realizarse en atención a la realidad urbanística preexistente, la zona de servidumbre protegerá una zona de terreno distinta al que ocuparía si el deslinde se guiara exclusivamente por criterios demaniales con el consiguiente riesgo de actuaciones dañosas para ese demanio.

Sentado lo anterior se sostiene en el escrito de alegaciones que, de la ponderación de los concretos perjuicios que acarrearía la aplicación de los preceptos impugnados y de los que causaría su suspensión, resulta igualmente claro que procede acordar el mantenimiento de esta última. Al respecto comienza señalando la importancia de la conservación de la zona costera como patrimonio ecológico y cultural, así como su fragilidad ante agresiones que, casi siempre, ocasionan perjuicios irreversibles. En concreto, en cuanto a los dos primeros apartados, señala que la discrepancia de fondo sobre ellos planteada consiste en determinar si los mismos han reproducido con exactitud el derecho transitorio de la normativa estatal sobre costas. Si tal reproducción fuera exacta, argumenta el Abogado del Estado, ningún perjuicio ocasionaría el mantenimiento de la suspensión dado que los mismos supuestos ya se contemplan en la norma estatal. Sin embargo, si tal reproducción fuera inexacta el daño que resultaría de la aplicación de una servidumbre de protección de 20 metros a zonas que deberían tenerla de 100 resultaría difícilmente reparable. Por eso, a su entender, en la ponderación de los perjuicios resulta que el mantenimiento de la suspensión no ocasionaría daño alguno, mientras que su levantamiento podría ocasionar perjuicios de imposible reparación en la zona de servidumbre del dominio público marítimo terrestre, no sólo por la dificultad de demoler eventuales construcciones sino porque los perjuicios causados al medio natural durante la pendencia del proceso no serán siempre reparables. En cuanto al apartado tercero indica que la aplicación del mismo determinaría prejuicios incalculables para el dominio público marítimo terrestre, cuya protección quedaría completamente supeditada a criterios puramente urbanísticos.

Por todo ello, solicita el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados indicando que acompaña a su escrito un informe del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino en el que se justifican los perjuicios que, para el dominio público marítimo terrestre, ocasionaría el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado.

Finalmente hace referencia a los alegatos de los Letrados autonómicos relacionados con el hecho de que disposiciones similares a la impugnada hayan estado vigentes sin que hayan sido cuestionadas por el Estado así como que el daño al demanio natural ya se habría producido como consecuencia del carácter preexistente de los núcleos rurales. En tal sentido indica que lo primero carece de relevancia en este incidente de suspensión en el que se trata de evitar que la entrada en vigor de un precepto ocasione nuevos perjuicios al medio ambiente y, en cuanto al argumento de que la reducción de la servidumbre es inocua, señala que el mismo no es aceptable pues este incidente pretende evitar los perjuicios que puede ocasionar la ampliación de los núcleos o la realización de actividades prohibidas por el art. 25 de la Ley de costas que, por aplicación de la servidumbre reducida, podrían efectuarse.

8. Por escrito registrado el día 24 de junio de 2009 el Letrado de la Xunta de Galicia se ratificó en las alegaciones ya formuladas. Lo mismo hizo la representación procesal del Parlamento de Galicia el día 26 de junio de 2009.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar si, de acuerdo con el art. 161.2 CE, procede levantar o mantener la suspensión de la disposición adicional segunda de la Ley de Galicia 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda, que se encuentra suspendida en su aplicación, como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE, al promoverse el recurso de inconstitucionalidad contra la misma por el Presidente del Gobierno.

El precepto impugnado modifica la disposición adicional tercera de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia, dándole la siguiente redacción:

“Disposición adicional tercera. Núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional afectados por la legislación de costas.

1. A los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional contemplados en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia, les será de aplicación el régimen previsto en el apartado 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, así como lo establecido en el apartado 3 de la disposición transitoria séptima y en los apartados 1 y 3 de la disposición transitoria novena del Reglamento general para el desarrollo y ejecución de dicha Ley de costas, cuando, a la entrada en vigor de esta última, concurriera en los mismos alguno de los siguientes supuestos:

a) En municipios con planeamiento, los terrenos clasificados de suelo urbano de núcleo rural, así como aquellos que reunían alguno de los siguientes requisitos:

-Que contaban con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica.

—Que, aun careciendo de alguno de los servicios citados en el guión anterior, estaban comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie, de conformidad con la ordenación de aplicación.

b) En municipios sin planeamiento, los terrenos que reunían alguno de los siguientes requisitos:

—Que contaban con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica.

—Que, aun careciendo de alguno de los servicios citados en el guión anterior, estaban comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en la mitad de su superficie.

2. Reglamentariamente se establecerá la documentación y el procedimiento para determinar las áreas en que concurren los requisitos señalados en el apartado anterior.

3. En los deslindes del dominio público marítimo-terrestre el límite interior de su zona de servidumbre de protección habrá de ajustarse a la realidad urbanística preexistente reconocida expresamente por la Administración urbanística autonómica”.

2. El Parlamento y el Gobierno de Galicia han solicitado el levantamiento anticipado de la suspensión sin esperar al transcurso de los cinco meses previstos en el art. 161.2 CE, solicitud procesalmente viable, ya que, como ha sido reiterado por este Tribunal, los cinco meses a los que hace referencia el citado precepto constitucional son, precisamente, el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión, incluyéndose entre las potestades de este Tribunal la de ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo (por todos, ATC 157/2008, de 12 de junio, FJ 2).

Este Tribunal ha sostenido sobre este tipo de incidentes de suspensión que para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, 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. Igualmente, se ha destacado que esta valoración ha de 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, recordando que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas o actos objeto de conflicto (por todos, ATC 34/2009, de 27 de enero, FJ 2).

3. El Abogado del Estado solicita el mantenimiento de la suspensión del precepto recurrido argumentando, como se ha expuesto con más detalle en los antecedentes, el carácter preferente de la salvaguarda del interés ecológico y medioambiental, que quedaría más protegido por la legislación estatal sobre costas. Igualmente, destaca la imposibilidad de reparar los posibles perjuicios que se causarían en el ámbito costero durante la pendencia del proceso, por la realización de actividades no permitidas por la legislación de costas, con las consiguientes dificultades para reponer el medio natural a su anterior estado.

El Parlamento y el Gobierno de Galicia se oponen al mantenimiento de la suspensión señalando la peculiaridad de los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional, cuya existencia, espontánea y no debida al afán urbanizador, es anterior a la aprobación de la legislación estatal sobre costas. Igualmente hacen referencia a la situación de vacío normativo que se produciría de mantenerse la suspensión del precepto impugnado del que afirman procura el mismo nivel de protección que la normativa estatal con la que se le confronta. La representación procesal de la Xunta de Galicia añade, además, que, al tratarse de asentamientos de población preexistentes a la Ley de costas, de existir el daño medioambiental éste ya se habría producido por lo que la reducción de la servidumbre de protección resultaría inocua desde la perspectiva de la protección medioambiental.

4. Una vez expuestos los perjuicios a los intereses particulares y generales que cada una de las partes plantea que pueden producirse si se mantiene o se alza la suspensión, procede que se realice la ponderación que es propia de este incidente cautelar.

A esos efectos, este Tribunal ha reiterado que en materia de suspensión cautelar la salvaguarda del interés ecológico merece la condición de interés preferente, dada la fragilidad y la irreparabilidad de los perjuicios que se podrían producir en caso de su perturbación, por lo que solo cabe admitir su subordinación a otros intereses públicos o privados de carácter patrimonial cuando la lesión de éstos suponga afectar a un sector económico de manera directa e inmediata, fundamental para la economía de la Nación, con posibles perjuicios económicos de muy difícil reparación o bien cuando la aplicación de las medidas controvertidas fueran susceptibles de provocar gravísimos efectos perjudiciales (por todos, ATC 34/2009, de 27 de enero, FJ 4).

Más en concreto, por lo que se refiere a los objetivos de preservación del litoral, se ha destacado que “es evidente que las actividades que utilizan como soporte físico los bienes integrantes del dominio público marítimo-terrestre pueden ser muy variadas pero el ejercicio de dichas actividades ha de ser cohonestado con la necesaria protección de la integridad del demanio y la preservación, en la medida de lo posible, de sus características, pues tales bienes integran el medio ambiente susceptible de protección ex art. 45 CE, precepto constitucional que establece, como uno de los principios rectores de la política social y económica, la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva” (ATC 34/2009, de 27 de enero, FJ 6).

5. En el presente caso, la norma autonómica impugnada determina la aplicación del apartado tercero de la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, a los terrenos de los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional afectados por la legislación de costas que cumplieran determinados requisitos a la entrada en vigor de la Ley de costas. El citado apartado tercero de la disposición transitoria tercera de la Ley de costas, por su parte, dispone, en relación con el régimen aplicable a la zona de servidumbre de protección y de influencia, que “los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la presente Ley estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros…”, estableciendo también un régimen especial para la autorización de nuevos usos y construcciones. Esto es, la norma autonómica impugnada implica que, en relación con los mencionados terrenos ubicados en núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional, la anchura de la servidumbre de protección, y el régimen que resulta aplicable dentro de la misma, no sea la genérica de 100 metros, establecida por el art. 23.1 de la Ley de costas, sino una reducida de 20 metros y con el régimen específico establecido en el apartado tercero de la disposición transitoria tercera de la Ley de costas.

Pues bien, para valorar la concurrencia de los perjuicios alegados resulta necesario analizar la normativa autonómica respecto a los núcleos rurales a los que se refiere el precepto ahora suspendido, así como también lo que dispone la legislación estatal de costas en torno a la servidumbre de protección.

6. Los denominados núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional se definen como “aquellas áreas del territorio que, por existir agrupaciones de viviendas y surgir relaciones propias de la vida comunitaria que las conviertan en un asentamiento poblacional singularizado, diferenciado e identificable, el Plan o las Normas definan como tal, teniendo en cuenta, al menos, los parámetros de número y densidad de viviendas y distancia entre edificaciones” (art. 12.3 de la Ley gallega 11/1985, de 22 de agosto). Tales núcleos se encuentran en la actualidad regulados en la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, cuya finalidad es, conforme a su exposición de motivos, “regular el tipo de actuaciones que se permiten dentro de los núcleos rurales, prohibición de derribo de construcciones tradicionales existentes, usos permitidos y condiciones de edificación, tanto de parcela y alturas máximas como la forma de la cubierta y materiales a emplear de acuerdo con la tipología del propio asentamiento o núcleo”. De acuerdo con tales objetivos esta Ley regula detalladamente la cuestión de los usos y posibilidades edificatorias de los núcleos rurales, exigiendo al planeamiento urbanístico tanto la realización de un análisis detallado de las características de cada núcleo rural como de sus expectativas de desarrollo. Así, señala en su art. 13, dedicado a la regulación del suelo de núcleo rural, que el planeamiento urbanístico delimitará el área de expansión de dichos núcleos conforme a los criterios de crecimiento que el mismo contemple, pudiendo alcanzar una franja de 200 metros medidos a partir de la delimitación inicial del núcleo rural.

Con una perspectiva medioambiental, la legislación urbanística gallega condiciona el crecimiento de éstos núcleos cuando se encuentren ubicados en la franja de 200 metros desde el límite interior de la ribera del mar, disponiendo que no podrán ser ampliados en dirección al mar. En cualquier caso tal ampliación no queda totalmente excluida pues resulta posible que, en supuestos excepcionales, “el Consello de la Xunta lo autorice expresamente, por la especial configuración de la zona costera donde se encuentren o por motivos justificados de interés público, justificando la necesidad de la iniciativa, la oportunidad y su conveniencia en relación con el interés general” (último párrafo del art. 13 de la Ley 9/2002). De hecho la legislación urbanística gallega no contempla la exclusión, por razones medioambientales o de protección de las costas, del posible desarrollo de este tipo de suelo de núcleo rural, pues esta categoría corresponde, en el esquema diseñado por el legislador autonómico, al denominado suelo rústico de protección de costas al que hacen referencia diversos preceptos de la Ley 9/2002 [art. 15 a) en relación con los arts. 32.2 e) y 38], categoría constituida por los terrenos, situados fuera de los núcleos rurales y del suelo urbano, que se encuentren a una distancia inferior a 200 metros del límite interior de la ribera del mar, distancia que puede ser reducida a 100 metros en determinados supuestos y en el que, amén de que otros están sometidos a licencia municipal o autorización autonómica, pesa sobre los usos residenciales o industriales una prohibición legal expresa.

Por su parte la Ley de costas regula, en sus arts. 23 y siguientes, la denominada servidumbre de protección, la cual, con la finalidad de asegurar la integridad del dominio público marítimo terrestre, recae “sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar”. Esta regulación expresa el tradicional criterio de nuestra legislación de costas en relación con la sujeción de los terrenos colindantes con el dominio público a determinadas limitaciones o prohibiciones para la realización de ciertas actividades, conciliando de ese modo las exigencias de desarrollo con los imperativos de protección de los valores naturales y paisajísticos del litoral. Así, la aplicación de la servidumbre de protección supone la prohibición de determinadas actividades (art. 25.1), permitiendo libremente otras (art. 24) y sometiendo las restantes a un régimen de autorización administrativa (art. 26), expresando el interés público subyacente en la defensa de la zona marítimo terrestre que hemos reconocido en nuestra doctrina [al respecto STC 149/1991, de 4 de julio, FFJJ 1 d) y 4 d c)]. La previsión de la servidumbre de protección tiene un carácter general y, por tanto, se refiere, a la franja de terreno por ella delimitada cualquiera que sea la clasificación urbanística del suelo, siendo una cuestión diferente que el régimen transitorio de la propia legislación estatal establezca determinados supuestos a los que se anude, en cada caso, una consecuencia jurídica, como sucede con la disposición transitoria tercera de la Ley de costas, relativa al suelo que, en el momento de la entrada en vigor de la citada Ley, tuviera la calificación de urbano, suelo en el que se mantiene el régimen de la servidumbre de protección con la salvedad de que la anchura de la misma será de 20 metros en lugar de los 100 previstos con carácter general.

7. Analizando conjuntamente ambas disposiciones se pone de manifiesto que el levantamiento de la suspensión que pesa sobre el precepto autonómico permitiría que, respecto de los concretos terrenos que regula en la franja de litoral comprendida entre los 20 y los 100 metros, no fuesen de aplicación las limitaciones de la servidumbre de protección respecto a determinados usos y actividades, singularmente los edificatorios, que se encuentran sometidas a prohibición o a algún tipo de limitación (arts. 25 y 26 de la Ley de costas). La consecuencia sería que dichos usos podrían ser permitidos puesto que, como se ha señalado, ninguna limitación específica por razones medioambientales se establece expresamente en la legislación urbanística gallega respecto del suelo de núcleo rural. Esto es, la aplicación de la normativa autonómica no garantiza, en la franja de terreno discutida, la efectividad de las limitaciones impuestas por razones medioambientales a los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre por la servidumbre de protección ni, por consiguiente, imposibilita que el citado demanio sufra perjuicios en tanto se resuelve el proceso principal.

Más en concreto, por lo que se refiere a los dos primeros apartados de la disposición impugnada, aun estimando, como han señalado el Parlamento y Gobierno de Galicia, que no se trata de zonas desiertas o no ocupadas a la fecha de entrada en vigor de la Ley de costas, no puede obviarse que la propia regulación de la servidumbre de protección establece un sistema de protección diferente en función de la clase de suelo. Así, no puede dejar de advertirse el riesgo de progresiva degradación del medio costero que provocaría el establecimiento de nuevas construcciones en la zona controvertida mediante la expansión o crecimiento del núcleo rural que se reputa previamente consolidado por la edificación tal y como dispone la Ley 9/2002. Lo mismo sucede en relación con el apartado tercero pues se afecta a la definición de la servidumbre de protección, por lo que las razones medioambientales que la justifican han de prevalecer también en este caso.

También debe tomarse en consideración que la aplicación de la norma impugnada podría dar lugar, en su caso, a la consolidación de situaciones jurídicas que produjeran efectos sobre los bienes de dominio público marítimo-terrestre difíciles de reparar.

Por tanto, cabe concluir que el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado colocaría en situación de mayor riesgo los valores medioambientales, vinculados a la gestión, protección y desarrollo de la zona costera, que resultan prevalentes en atención al interés ecológico y medioambiental subyacente.

8. Por otra parte, en el presente caso no cabe afirmar que los criterios medioambientales hayan de quedar subordinados a otros intereses, pues no aparece aquí una lesión de intereses públicos o privados de carácter patrimonial de tal magnitud que suponga afectar a un sector económico de manera directa e inmediata, fundamental para la economía de la Nación con posibles perjuicios económicos de muy difícil reparación.

En efecto, los intereses que aquí se contraponen, no pueden encontrarse comprendidos entre aquéllos que pueden conllevar el enervamiento de los específicamente medioambientales. En primer lugar, la coincidencia o no de regulaciones que es alegada por el Parlamento y el Gobierno de Galicia es una cuestión de fondo ajena al objeto del presente incidente, mientras que el alegado vacío normativo no se va a producir, ya que resultarán aquí de aplicación tanto las previsiones de la legislación estatal de costas, incluyendo entre ellas la relativa a las autorizaciones autonómicas en la zona de protección, y las de la propia legislación urbanística gallega en relación a estos núcleos rurales.

Asimismo, la preexistencia de núcleos de población cercanos a la costa anteriores a la entrada en vigor de la Ley de costas es, evidentemente, una realidad reconocida por el legislador gallego y también por el propio legislador estatal, pero ese reconocimiento no impide sino que, por el contrario, obliga a que dicha realidad se cohoneste con los objetivos de protección medioambiental que inspiran ambas legislaciones. Además, la suspensión de la disposición impugnada en nada afecta a la protección que al núcleo rural tradicional, en tanto que característico de la realidad urbanística de Galicia, dispensa la legislación autonómica, pues únicamente evita, con el carácter provisional que es propio de este incidente, que se configure una excepción respecto a la protección medioambiental que la legislación de costas prevé con carácter general al conservar una zona de protección desde el límite interior de la ribera del mar, en cuanto impide que las construcciones se acerquen a ésta en demasía. En todo caso, si se trata de un núcleo consolidado por la edificación con anterioridad a 1988, al mismo le resultará directamente de aplicación la reducción de la zona afectada por la servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre en los términos previstos por el apartado 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley de costas y sus disposiciones de desarrollo. Ello pone de manifiesto, desde esta perspectiva, que la suspensión del precepto impugnado no afecta a las situaciones de los núcleos existentes a la entrada en vigor de la referida Ley de costas sino que únicamente incide sobre el desarrollo urbanístico de éstos cuando vaya a producirse en dirección al mar, en atención, con la perspectiva cautelar en la que ahora debemos situarnos, a la dificultad en la reparación del perjuicio ambiental en la zona litoral.

9. En conclusión, la aplicación de la normativa impugnada podría suponer, en los términos expuestos, una desprotección de áreas de la franja litoral, permitiendo usos en terrenos que, a resultas de lo debatido en el proceso principal, podrían estar dentro de la servidumbre de protección, en los que tales usos están expresamente prohibidos, con la extrema dificultad que conlleva la reposición de dicha franja litoral a su estado anterior.

Por ello debe prevalecer el interés público de la defensa de una zona establecida por la Ley para la protección del demanio público marítimo-terrestre, pues tal protección es prevalente en evitación de situaciones irreversibles, sobre todo teniendo en cuenta que el mantenimiento de la suspensión del precepto no conlleva el desapoderamiento de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias en el terreno delimitado por la servidumbre de protección, ni priva de sus derechos a los particulares en los términos que vienen definidos por la legislación vigente.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Mantener la suspensión de la disposición adicional segunda de la Ley de Galicia 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda.

Madrid, a veintisiete de julio de dos mil nueve.