

Voto particular que formula el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1550-2026

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expreso mi discrepancia con el fallo y la fundamentación jurídica de la sentencia.

Mi discrepancia se refiere a cómo se resuelven las impugnaciones formuladas en los fundamentos jurídicos cuarto y quinto, no así a lo que se afirma en los fundamentos jurídicos precedentes.

Artículos 17 y disposición final primera de la Ley 3/2025

A/ Comenzaré por el examen del art. 17 y de la disposición final primera de la ley 3/2025. Coincido con la sentencia en que el legislador autonómico puede, dentro de su ámbito competencial, crear una nueva categoría de bienes como la analizada, que constituye una figura de protección del patrimonio cultural valenciano, sin que sea necesariamente un obstáculo para ello que algunos de esos bienes -en tanto que integrados en el entorno costero- puedan ubicarse en el dominio público marítimo terrestre. Es por ello que en esa definición, si se quiere declaración, de la que habla el apartado 1 del art. 17, no puedo advertir una alteración del sistema de distribución de competencias. Tampoco parece hacerlo la sentencia de la que discrepo, que construye el reproche de inconstitucionalidad, no a partir de esa definición o declaración que proclama el apartado 1, sino de las consecuencias o régimen jurídico que afirma conlleva esa declaración, especialmente cuando se trata de bienes ubicados en el dominio público marítimo terrestre.

B/ Debo decir, pese a que la sentencia orilla el estudio individualizado de los apartados 3 y 4 del art. 17, y no obstante lo anterior termina declarándolos también inconstitucionales -sin nulidad-, que no encuentro razón alguna para alcanzar ese pronunciamiento respecto de los citados apartados, que paso seguidamente a analizar.

El apartado 3 del art. 17 se limita a contemplar que “*las consellerías competentes en materia de litoral y de patrimonio cultural impulsarán la suscripción de convenios con el Estado para garantizar la preservación de estos núcleos [los definidos en el apartado 1] cuando los mismos radiquen en el dominio público marítimo terrestre*”. Se trata, claro está, de la previsión de un mecanismo de colaboración entre Administraciones, y que, aunque resulte obvio decirlo,

el Estado no tiene por qué suscribir. De modo que no se ve en qué medida esa previsión, que ni impone la suscripción del convenio ni predetermina tampoco su hipotético contenido, incide en las potestades y competencias exclusivas del Estado sobre dicho demanio.

Otro tanto cabe decir respecto del apartado 4 del mismo art. 17, que recordemos dispone que “[c]uando estos núcleos [los definidos en el apartado 1] se encuentren en el dominio público marítimo terrestre, la consellería competente en materia de costas llevará a cabo los estudios pertinentes a fin de determinar si dichos bienes conservan o no las características propias de los bienes integrantes de dicho demanio; y en caso de que no fuera así, la Generalitat valenciana instará al Estado a su desafectación, conforme a lo previsto en el art. 4.5 de la Ley de costas”. De nuevo, no se advierte en qué medida este apartado puede reputarse inconstitucional. El apartado que se acaba de transcribir se inscribe sin dificultad en los arts. 4.5 y 18 de la ley de costas, en los que se regula el procedimiento de desafectación; procedimiento en el que, junto con el de deslinde, se contempla expresamente la intervención de las Comunidades Autónomas. Así ocurre cuando se dispone, en la regulación del procedimiento de deslinde, que “se solicitará informe a la Comunidad Autónoma” (art. 12.2 de la ley de costas), y, en la del procedimiento de desafectación, que sólo podrá procederse a ello en los supuestos legamente previstos “previo informe preceptivo (...) de la Comunidad Autónoma” afectada (art. 18.2 de la ley de costas). Tampoco advierto inconvenientes para admitir que la Comunidad Autónoma pueda solicitar del Estado la incoación del deslinde (art. 12.1 de la ley de costas, cuando refiere que el “deslinde se incoará de oficio o a petición de cualquier persona interesada”), ni para que pueda hacerse lo mismo en relación con el procedimiento de desafectación.

No está de más señalar que la propia disposición adicional séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley de costas, regula precisamente la exclusión del dominio público marítimo-terrestre de los terrenos correspondientes a los núcleos de población que se enumeran en el anexo de esa Ley, en la extensión que se fija en la planimetría incorporada al propio anexo (*vid.*, en este punto, la STC 233/2015, FJ 14, en que se llevó a cabo una interpretación conforme de la misma). Y, respecto de los núcleos de población que no se enumeran en el anexo de esa Ley, la STC 57/2016, FJ 9, afirmó lo siguiente: “[t]anto los doce enunciados en la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013 como cualesquiera otros omitidos en ella, radiquen en la Comunidad Autónoma de Canarias o no, podrán, a través de los expedientes administrativos legalmente previstos y que han sido someramente recordados en la interpretación conforme del precepto recurrido que

acabamos de extractar, obtener la declaración de que, por las alteraciones sufridas en sus características naturales, no son ya necesarios para la protección o utilización del dominio público y, en consecuencia, la correlativa desafectación”.

Por lo expuesto, considero que no pueda formularse reproche alguno de inconstitucionalidad a este apartado 4, pues claro está, como tendré ocasión de desarrollar al examinar la tacha formulada contra la disposición adicional cuarta de la ley 3/2025, que esos “*estudios pertinentes*” a que se refiere el art. 17.4, que dice “*se llevará[n] a cabo a fin de determinar si dichos bienes conservan o no las características propias de los bienes integrantes de dicho demanio*”, no tienen otro sentido y finalidad que informar o fundamentar la eventual decisión de la Administración autonómica de instar del Estado (o no) la desafectación de esos terrenos, pero desde luego la decisión sigue residiendo en la Administración estatal, que como ocurre con los informes preceptivos a que se refiere el art. 18.2 de la ley de costas, no queda en ningún caso vinculado por ellos. No está de más recordar que la desafectación, además de esa pérdida de características propias de los bienes del demanio, exige la declaración de innecesariedad para la protección o utilización del mismo (arts. 17 y 18 de la ley de costas).

Únase a lo anterior que no se termina muy bien de entender qué sentido tiene declarar la inconstitucionalidad -sin nulidad- también de los apartados 3 y 4 del art. 17 de la ley 3/2025, cuando precisamente esos dos apartados se están refiriendo únicamente a los bienes (“núcleos” de que habla el art. 17.1) ubicados o que se encuentren en el dominio público marítimo-terrestre. Es decir, presentan un contenido normativo autónomo que no debe necesariamente verse afectado por el pronunciamiento que se alcanza respecto de los otros apartados.

C/ Hechas estas consideraciones, no era difícil concluir, como por cierto alegó el letrado *de les Corts Valencianes*, que el legislador autonómico, a partir de la creación de esa categoría de bienes o figura de protección de patrimonio cultural valenciano (art. 17.1), estableció unas previsiones específicas para el supuesto de que esos bienes (“núcleos”) radicasen o se encontrasen en el dominio público marítimo-terrestre, contemplando así el impulso de la suscripción de convenios con el Estado (art. 17.3) o la solicitud al Estado de su desafectación en el caso de que considerarse que no conservasen las características propias de los bienes integrantes de dicho demanio (art. 17.4). Este entendimiento, a mi juicio, hubiera sido bastante para desestimar el recurso que, si bien se atiende a lo razonado en la sentencia, se termina estimando sobre la base de considerar que tanto el art. 17.2 como, sobre todo, la disposición final primera (y con, ella, la remisión a la Ley 4/1998, del patrimonio cultural valenciano) son aplicables también, y sin matices, a esa nueva categoría de bienes cuando radiquen o se

encuentren ubicados en el dominio público marítimo terrestre. Con otras palabras, los citados apartados 3 y 4 del art. 17 autorizaban o permitían una lectura o interpretación sistemática del precepto autonómico perfectamente compatible con la legislación estatal en materia de costas y de protección del patrimonio cultural.

D/ Aunque creo que con lo afirmado hubiera sido suficiente para desestimar las tachas formuladas contra los arts. 17 y la disposición final primera de la ley 3/2025, también entiendo, aceptando a efectos dialécticos el planteamiento de la mayoría, que podía así todo haberse desestimado el recurso interpuesto contra estos preceptos llevando a cabo una interpretación conforme del art. 17.2 y, sobre todo, de la disposición final primera de acuerdo con el orden de distribución de competencias en la materia (que son, según el sentir mayoritario, los que terminan determinando la inconstitucionalidad -aun sin nulidad- del resto de apartados). En efecto, hubiera bastado con afirmar que tanto el art. 17.2 como la disposición final primera de la ley 3/2025 (y, por su remisión, la Ley 4/1998, del patrimonio cultural valenciano), de entenderse aplicables a los bienes ubicados en el dominio público marítimo terrestre, únicamente serían conforme con el orden de distribución de competencias cuando no alteren o menoscaben las potestades y competencias exclusivas del Estado sobre el dominio público marítimo terrestre. Es decir, no rechazaríamos en abstracto la posibilidad de que a esta categoría de bienes, cuando radiquen en el dominio público marítimo terrestre, le fuese de aplicación lo dispuesto en el art. 17.2 y en la Ley 4/1998, pero advirtiendo que que en principio sólo sería constitucionalmente admisible en tanto que ello no determine la alteración de la regulación estatal en materia de costas.

Interpretación conforme que vendría respaldada (i) por el art. 1.2 b) de la ley 3/2025 [que dispone que “[l]a protección y la ordenación y gestión integrada del litoral comprende: (...) b) La determinación del régimen jurídico de los usos y las actividades que se desarrollan sobre el litoral, con respeto a la normativa estatal reguladora de las costas y a las facultades de la Administración General del Estado en cuanto titular del dominio público estatal sobre los bienes de dominio público marítimo-terrestre”]; (ii) por el entendimiento defendido en este voto de los apartados 3 y 4 del mismo art. 17, y de una interpretación sistemática de ese precepto, que considero establece en esos dos apartados unas previsiones específicas para el supuesto de que los repetidos bienes se encuentren en el dominio público marítimo-terrestre; y, por último, (iii) por la propia doctrina de este Tribunal sobre la interpretación conforme a la Constitución y el principio de conservación de la ley, en el sentido de que la interpretación que defiende es

fácilmente deducible, de modo natural y no forzado, de las disposiciones impugnadas [entre otras, SSTC 185/2014, FJ 7; 14/2015, FJ 5].

Solución que también vendría aconsejada porque no puede descartarse de raíz, como parece asumir el planteamiento de la mayoría (al declarar inconstitucionales-sin nulidad- el art. 17 y la disposición final primera de la Ley 3/2025 “*en ambos casos únicamente en cuanto se apliquen a bienes integrantes del dominio público marítimo-terrestre, sometidos al régimen jurídico previsto en la legislación estatal de costas*”), que la Comunidad Autónoma pueda, en legítimo ejercicio de sus competencias y sin desconocer las potestades y competencias exclusivas del Estado, regular o incidir sobre bienes que se encuentren ubicados en el dominio público marítimo terrestre.

Disposición adicional cuarta (“inventario de terrenos degradados incluidos en el dominio público marítimo terrestre”) de la Ley 3/2025

Con fundamento en la STC 5/2015, FJ 7, y de igual forma que entendí que el art. 17.4 de la ley 3/2025 no merece reproche alguno, también considero que debe desestimarse la tacha formulada contra esta disposición adicional cuarta. Esta disposición puede así interpretarse, como se hizo con el censo canario en la STC 5/2015, como un inventario informativo de terrenos que la *consellería* considera que “puedan haber perdido sus características naturales propias del dominio público marítimo terrestre”, que es precisamente el presupuesto fáctico de la desafectación regulada en los arts. 4.5 y 18 de la ley costas. Es más, como expuse al examinar el art. 17.4, tanto en la regulación del deslinde (art. 12.2 ley de costas) como en la de la desafectación (art. 18.1 ley de costas) se contempla expresamente que se recabe informe de la Comunidad Autónoma, y no existe inconveniente, y la sentencia también lo comparte, en afirmar que las Comunidades Autónomas están capacitadas para solicitar del Estado el deslinde y desafectación. De modo que ese inventario autonómico que regula la disposición adicional cuarta de la Ley 3/2025 debe entenderse como lo que es, un inventario creado por la comunidad autónoma en el legítimo ejercicio de sus competencias propias de ordenación del territorio y urbanismo con único fin de, sobre la base de su contenido, solicitar del Estado la modificación del deslinde y su desafectación conforme a la ley de costas; desafectación de esos terrenos que la misma Comunidad Autónoma considera que “puedan haber perdido sus características naturales propias del dominio público marítimo terrestre”. Pero en cualquier caso, ese inventario de terrenos degradados ubicados en dicho demanio (conforme a los criterios o parecer de la Administración autonómica), tiene la única finalidad o sentido de servir para que la Comunidad Autónoma -en tanto que capacitada para ello- inste del Estado la modificación

del deslinde y su desafectación, justificando o facilitando así al Estado el parecer de la Comunidad Autónoma sobre ello en los términos descritos. Pero en ningún caso ese inventario, su contenido, desplaza o sustituye la competencia decisora, que sigue estando en manos del Estado, que siempre podrá seguir (o no) los criterios o parecer de la Comunidad Autónoma (en cuanto a la posible pérdida de las características naturales definitorias del dominio público marítimo-terrestre) y, todavía más, aun cuando los comparta o siga, podrá así todo considerar que los terrenos siguen siendo necesarios para la protección o utilización de dicho demanio. Como dijimos en la STC 5/2015, FJ 7, en este caso también es posible entender el inventario autonómico que regula la legislación valenciana como un mecanismo de colaboración entre administraciones, que además encuentra cobertura en la regulación estatal en materia de costas (al contemplarse, tanto en el deslinde como en la desafectación, la participación en el procedimiento de las Comunidades Autónomas). Por lo tanto, frente a lo sostenido en la sentencia, no veo en qué medida el precepto impugnado (por mucho que regule un procedimiento para la aprobación y actualización del inventario, con sometimiento a información pública), al regular ese inventario -con el único fin ya descrito de informar la decisión de solicitar del Estado la modificación del deslinde y desafectación de los terrenos degradados inventariados-, determina o modula el alcance de las potestades y competencias exclusivas del Estado. Es decir, el procedimiento para la aprobación y actualización de ese inventario (con sometimiento a información pública) no transforma o transmuta, como acepta la mayoría, la naturaleza o finalidad de ese inventario autonómico, que en ningún caso despliega efectos jurídicos -y menos vinculantes- sobre la decisión que haya de tomar el Estado en relación con la modificación del deslinde y desafectación de esos terrenos.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a veinte de octubre de dos mil veintiséis