



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 11/1988

La Laguna, a 14 de octubre de 1988.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno autónomo con carácter previo a la *posible interposición de un recurso de inconstitucionalidad por dicho Gobierno contra la Ley, 22/1988, de 28 de julio, de Costas (EXP.10/1988 RI)**.

FUNDAMENTOS

I

El presente dictamen, recabado por el trámite de urgencia previsto en el art. 15.2 de la Ley reguladora de este Organismo por la Presidencia del Gobierno autónomo, analiza la eventual inconstitucionalidad de la referida Ley 22/1988, en cuanto pudiera contravenir la Constitución (CE), el Estatuto de Autonomía (EACan) y otras normas del Ordenamiento que fueren de aplicación. Particularmente, dicho análisis se centra en establecer si varios de sus preceptos, expresamente señalados en la solicitud de referencia, pudieran suponer la violación del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma (CAC) garantizado en la Norma constitucional y previsto por la estatutaria, directamente o a través de la Ley orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias (LOTRACA).

Con este propósito, se ha partido, de la determinación de la naturaleza jurídica del bien sobre el que incide la normativa controvertida y de las consecuencias jurídicas que aquella conlleva, en especial en lo que respecta a las competencias para su regulación. Seguidamente, se estudian en concreto las facultades ordenadoras que el Ordenamiento atribuye al respecto, inmediata o mediatamente, tanto al Estado como a la CAC. Finalmente, se considera desde tales presupuestos si

* **PONENTE:** Sr. Hormiga Domínguez.

las disposiciones de la Ley 22/1988 son o no efectivamente inconstitucionales por exceso competencial del Estado en relación con las competencias autonómicas afectadas, al desconocerlas o vaciarlas de contenido.

II

1. Es sabido que el concepto de **dominio público** o **demanio** se aplica, con diversidad de graduaciones en la intensidad de su régimen jurídico ("escala de la demanialidad", en expresión doctrinal), a una serie de bienes, cosas y objetos, definidos a este fin por la Ley, o incluso por la propia Constitución. Unos bienes a los que el legislador, ordinario o constitucional, ha considerado oportuno conferir tal calificación o condición, con los consiguientes efectos jurídicos antedichos, por diversas razones que, en cualquier caso, pueden reconducirse a la pretensión genérica de procurar el interés público que la organización política está obligada a asegurar, tanto directa como indirectamente.

En nuestro vigente Ordenamiento constitucional, es claro que el demanio puede ser tanto **estatal** como **comunitario**. Pero no lo es menos que el Estado, en tanto que organización política central y común, viene obligado a garantizar tanto la prosecución como la preservación del interés nacional -o, dicho en términos constitucionales, el "interés general de España", por lo que, consecuentemente, ostenta una posición constitucionalmente privilegiada respecto a la titularidad y ordenación del dominio público en relación con la que corresponde a las Comunidades Autónomas (CCAA).

Como preceptúa la Constitución (art. 132.2) son bienes de **dominio público estatal** los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y de la plataforma continental. Por sí mismo, este precepto no determina específicas competencias estatales sobre los bienes en cuestión -las cuales habrán de deducirse de otras disposiciones constitucionales, particularmente del art. 149, CE, como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional (TC)-. Por otra parte, es evidente que, además de los bienes indefectiblemente asignados al demanio de titularidad del Estado, dicho demanio puede incrementarse, por Ley estatal sin que esto suponga ninguna modificación cuantitativa del orden competencial definido jurídicamente sobre los bienes afectados. Sin embargo, aunque ello sea cierto, no es posible desconocer que, desde una perspectiva estrictamente ordenadora, esta situación se

complementa con la atribución constitucional al Estado de facultades reguladoras diversas que inciden sobre el dominio público, tanto en general como en particular sobre el de su titularidad, cuyo ejercicio, dado el carácter exclusivo de las mismas, de orden absoluto o de orden básico, genera una normativa que es de obligado acatamiento por las CCAA, cuyas eventuales competencias sobre materias conexas al demanio pueden de este modo resultar afectadas.

2. En este orden de consideraciones, e independientemente de las consecuencias jurídicas inmediatas que implica la declaración de demanialidad -incluidas las de índole competencial, al menos desde una óptica cualitativa, en cuanto pudiera producirse la limitación del ejercicio de determinadas competencias sobre el bien demanializado, por mor de las condiciones de uso y de las exigencias de protección del mismo dispuestas en la ley demanializadora-, es evidente que aquella requiere la previsión y el complemento de medidas adicionales. Medidas que resultan insoslayables y aún imprescindibles con objeto de garantizar que el dominio público cumpla los fines por y para los que así fue calificado, tanto respecto a su disfrute y/o rendimiento como en relación con su mantenimiento y preservación para facilitarlos, siempre en interés general, nacional o, en su caso, comunitario. Tales medidas comportan la atribución al titular del bien demanial de ciertas facultades administrativas de control y sanción, así como el establecimiento de límites a la propiedad privada, tanto en relación con el demanio en sí mismo considerado como también con las zonas aledañas a aquel cuyas particulares características o circunstancias sean susceptibles de afectarlo o influirlo de manera determinante en relación con su finalidad e incluso con su propia naturaleza material.

Como se ha apuntado ya, es cierto que, en el supuesto de demanialización por el Estado, las competencias estatales sobre el bien afectado no se incrementan en detrimento de las que pudiera tener atribuidas al respecto una Comunidad Autónoma. No obstante, el hecho de que tal bien sea demanial puede suponer que la Comunidad, en cuyo territorio se encuentra aquel, ha de respetar las reglas del régimen jurídico del mismo determinadas en la norma legal correspondiente a la hora de pretender ordenarlo legalmente o incidir sobre él administrativamente en uso de sus facultades. Sin embargo, la eventual limitación que, de este modo, pudiera operarse sobre las facultades autonómicas no puede llegar a suponer su práctica eliminación o vaciamiento de contenido.

En el supuesto que nos ocupa, la declaración de demanialidad no se establece por ley estatal, sino que es la Constitución la que expresamente lo preceptúa en favor del Estado. De los bienes a los que la misma se refiere (cfr. art. 132.2), han de entenderse comprendidos en el término "Costas" utilizado en la Ley 22/1988 las playas y la zona marítimo-terrestre (cfr. su Exposición de Motivos y sus arts. 1, 3, 4, 5 y 6). Por eso, la mencionada norma estatal ha de limitarse a dar cumplimiento a lo preceptuado en el art. 132.1, ordenando el bien demanial en cuestión de acuerdo con las características y principios que, según aquel, son propios del demanio. Sin embargo, es claro que las peculiaridades jurídicas y las consecuencias competenciales que concurren en este supuesto no son fundamentalmente diferentes de las que se han especificado en los párrafos anteriores, aunque, desde luego, la existencia de la norma constitucional declaratoria permita aquí obviar cualquier eventual discusión sobre la titularidad del dominio público concernido y, consiguientemente, sobre la legitimidad del establecimiento por el Estado de la Ley de Costas que ordena su régimen jurídico. Lo que no supone -quede claro- la imposibilidad de que, al hacerlo, el legislador estatal se pudiera extralimitar en sus facultades respecto al ámbito competencial estricto que constitucionalmente le corresponde.

III

1. Las competencias del Estado para la regulación del régimen jurídico de los bienes constitucionalmente catalogados como dominio público estatal, incluyendo la ordenación de los aspectos complementarios que permiten su virtualidad, mantenimiento y conservación, se fundan no solo en razones de orden teleológico o lógico-jurídicas, vinculadas a la innegable relación entre la declaración de la demanialidad y el aseguramiento del cumplimiento de sus principios fundamentales o de la prosecución de los fines que con ella se persigue lograr, como condiciones inexcusables para garantizar el interés general en juego cuya satisfacción justifica precisamente tal declaración. Hay además otra razón de carácter formal, ya que la Ley que cita el art. 132.1, CE, con pretensión inequívocadamente general en su objeto, finalidad y fundamento, siendo estatal, ha de ser una norma cuanto menos básica, tanto si se refiriese a la ordenación de la globalidad de la demanialidad que puede existir en el Estado español, incluyendo a las CCAA, como si lo hiciera a la regulación de bienes demaniales individualizados. Pues no cabe desconocer que se trata de demanio estatal y se procura el interés nacional, lo que comporta una

generalidad incompatible con situaciones discriminatorias entre Comunidades o de desigualdad entre los ciudadanos de diferentes partes del territorio estatal en relación con el dominio público del Estado y su disciplina jurídica.

El precedente razonamiento se consolida y concreta desde una perspectiva específica y estrictamente competencial cuando se contemplan las facultades ordenadoras atribuidas al Estado en el art. 149.1, CE, según el cual aquel tiene competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (1ª); la legislación civil, en la que se incluye la ordenación general y fundamental del dominio público, del suelo y de la propiedad (8ª); bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (18ª); puestos de interés general e iluminación de costas (20ª); legislación básica sobre protección del medio ambiente (23ª); obras públicas de interés general.

2. Por su parte, la CAC, en base a lo prevenido en el art. 148.1.3ª, CE, ha sumido estatutariamente competencia "exclusiva" sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (cfr. art. 29.11, EACan), mientras que le han sido transferidas extraestatutariamente facultades de ordenación del **litoral** -expresión esta que pudiera ser equivalente a **costa**, es decir, a playas y zona marítimo-terrestre- a través de la LOTRACA (cfr. art. 1), de conformidad con lo establecido en los arts. 34. A). 3 y 35 a), EACan y 150.2, CE. Es importante tener presente que las facultades transferidas lo son sobre materia de titularidad competencial estatal en relación con Canarias, como se indica expresamente en la mencionada Ley orgánica e, indirectamente, en el propio Estatuto. Y que ello da lugar a los condicionamientos y limitaciones adicionales a su ejercicio advertidos en las normas citadas y, lógicamente, a una innegable precariedad respecto a su mantenimiento y ámbito, dada la forma en que han sido "asumidas". Situación esta que, desde luego, no existe en otras CCAA, puesto que en ellas, por previsión estatutaria, la titularidad de la referida competencia material (ordenación del litoral) es autonómica y no estatal.

En todo caso, antes de efectuar ulteriores consideraciones en torno al presumible ámbito competencial autonómico en la materia, conviene recordar que el TC ha insistido en advertir que la expresión "competencia exclusiva" recogida en los Estatutos ha de ser entendida matizadamente, en cuanto que, además de que las

correspondientes normas estatutarias que las prevean han de ser interpretadas siempre a la luz del texto constitucional, en especial de sus preceptos sobre distribución, naturaleza o prevalencia competencial, es indudable la posibilidad de que existan competencias concurrentes, similarmente "exclusivas", de distintos titulares y contenidos pero sobre el mismo objeto. Lo cual exige, en suma, un esfuerzo interpretativo considerable de la normativa contenida en el llamado "bloque de la constitucionalidad" para determinar, en cada supuesto, que competencia de las incidentes es la principal o prevalente y cual es la secundaria cuyo ejercicio, consecuentemente, ha de ceder frente al de aquella. Aunque también sea preciso tener en cuenta, al efecto de analizar la validez constitucional de la regulación resultante de ejercitarse una competencia prevalente, la exigencia de que su establecimiento no suponga impedir de hecho el que se ejercite la competencia cedente al limitarla hasta dejarla sin virtualidad práctica o al transformarla en una mera facultad reglamentaria.

Asimismo, procede llamar la atención sobre el hecho, que pudiera ser muy significativo, que tanto la Constitución como, sobre todo, el Estatuto parecen distinguir entre la **ordenación del territorio, urbanismo y vivienda** -materia sobre la que, en cualquier caso, se recuerda que pudiera incidir alguna competencia estatal de carácter exclusivo, absoluta o básicamente- y la **ordenación del litoral**. En consecuencia, cabría afirmar que la competencia reguladora sobre la segunda de estas materias es diferente a la existente sobre la primera de ellas, o bien, que el litoral -en relación con cuya ordenación la CAC no es competente estatutariamente en exclusiva, ni es siquiera propiamente titular estatutario de facultad alguna sobre ella- no forma parte del resto del territorio autonómico a efectos del ejercicio de las concretas facultades de normación y planificación territorial o urbanística previstas en el Estatuto, aunque sí se incluya en él a otros efectos.

3. En materia de conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las CCAA en torno a la regulación en o sobre bienes de dominio público estatal, el TC ha expresado algunas opiniones que pudieran servir de guía en el análisis del asunto sometido a la consideración del Consejo, pese a su particular y diferenciada naturaleza respecto a aquellos, en especial las recogidas en las sentencias 111/1983 y 77/1984 del Alto Tribunal.

Así, en la primera de las sentencias citadas, el TC señala que, en pura lógica jurídica, sobre un mismo ámbito territorial caben distintas competencias de órganos diferentes, afectando a las personas o a las actividades que operen o que se realicen en él y pudiendo corresponder unas al Estado y otras a las CCAA. Aunque el Tribunal también indica que una competencia para regular determinada cuestión (aquí la vigilancia de costas, en relación con la defensa nacional) puede llevar aparejada otras facultades para su titular, en cuanto éstas faciliten el ejercicio de aquella y, por consiguiente, la prosecución de los fines para cuya realización se atribuye, pese a que dichas facultades no se refieran inmediata, literal o exactamente a la cuestión o materia sobre la que recae tal competencia.

En la segunda de las sentencias de referencia, el TC, tras recordar su anterior jurisprudencia sobre el asunto competencial controvertido, explicita que pueden concurrir en un mismo espacio físico (aquí el puerto de Bilbao, cuya regulación como tal, al estar calificado de interés general, corresponde al Estado) competencias estatales y de una Comunidad Autónoma, particularmente las de ordenación territorial y urbanismo, pero con la condición de que el ejercicio de éstas no perturbe el de aquellas. Y ello, aún reconociéndose que la ejecución de planes territoriales o urbanísticos puede plantear problemas concretos por el carácter demanial del territorio concernido, aunque tales problemas, de acuerdo con lo dicho anteriormente por el propio Alto Tribunal, ha de entenderse que deben resolverse en base a la opción tomada por el titular del demanio.

En esta sentencia, el TC también advierte que la titularidad estatal de un bien demanial no supone que constitucionalmente la condición de demanialidad sirva de criterio para delimitar competencias, en este caso en favor del titular estatal. Mas concretamente, el Alto Tribunal sostiene que el concepto de demanio permite calificar una categoría de bienes, con las pertinentes consecuencias jurídicas propias del mismo, pero no es utilizable para aislarlos de su entorno, considerándolos sometidos únicamente a la competencia de su titular demanial y exentos de ser objeto del ejercicio de facultades de otros Entes que las ostenten jurídicamente sobre el territorio en el que se encuentran enclavados, Entes que tanto pueden ser Municipios como CCAA.

El TC concluye afirmando que sobre un bien de dominio público pueden ejercer sus competencias el Estado, los Ayuntamientos y la Comunidad Autónoma que las tuviera atribuidas, proponiendo que las posibles dificultades concretas que surgieran al respecto, que no obstan en modo alguno al principio de concurrencia antes enunciado, se resuelvan mediante una cooperación entre las partes implicadas que permita respetar sus respectivas facultades. No obstante, la sentencia termina advirtiéndole que la decisión final habrá de tomarla el titular de la competencia prevalente.

4. Conviene insistir respecto a la concreta ordenación del litoral que, además de las limitaciones jurídicas a las facultades de la CAC en esta materia -unas generales, debido a que tales facultades no son exclusivas ni estatutarias y el titular de la competencia sobre la misma es el Estado, y otras específicas, derivadas del modo en que se han recibido y que se expresan en el Estatuto y en la LOTRACA-, no puede aquella, en el momento de establecer dicha ordenación, confundir ésta con la territorial general o el urbanismo, ni, por supuesto, pretender afectar con ella la normativa estatal sobre el propio litoral, como bien demanial sinónimo de costa y definido en cuanto tal por la correspondiente ley del Estado.

Cabe admitir que, aunque la anterior reflexión se entiende jurídicamente adecuada, la problemática planteada en el presente supuesto se refiere básicamente, más que a la estricta ordenación del litoral, a las competencias autonómicas del art. 29.11, EACan en relación con las zonas aledañas (servidumbre, acceso e influencia) del bien demanial de que se trata. Sin embargo, este hecho ha de matizarse a los efectos que nos interesan porque, como se ha indicado, la regulación del demanio, por las diversas razones expuestas, no se limita únicamente a ordenar el concreto bien, sino que se extiende a la disciplina los terrenos próximos al mismo, incluyéndose en el régimen jurídico-demanial normas que inciden sobre éstos.

En todo caso, se ha de proceder con especial cuidado en la aplicación de la regla de la especificidad para, siendo obvia la presencia de competencias concurrentes, determinar cual podría ser la prevalente. No solo en relación con la zona marítimo-terrestre o ribera del mar y las playas (litoral), sobre las que no parece dudoso afirmar que la competencia prevalente -e incluso excluyente en lo que concierne a la regulación esencial del demanio- es estatal. cualquiera que fuese la autonómica que

se le opusiese. Sino también respecto a sus ineludibles, por necesarias e imprescindibles, zonas de servidumbre, acceso e influencia, sobre las que podría discutirse si la competencia estatal, dada su íntima e inexcusable conexión con el dominio público por las causas reiteradamente expuestas, ha de sobreponerse también a la autonómica de ordenación territorial o urbanismo. Desde luego, cabe advertir que, si la especificidad se relacionase con el concreto interés general a procurar y proteger (interés nacional frente a interés comunitario), con el particular **objeto** afectado (porción territorial de pequeño tamaño frente al resto del territorio, pero de capital importancia para el demanio por sus efectos sobre éste) y con la **justificación** de la normativa a establecer (preservación y protección del dominio público, tanto en su contexto como en sus fines, frente a la disciplina de los terrenos con pretensiones urbanísticas y repercusiones económicas), sería problemático sostener sin mas que las facultades autonómicas han de prevalecer sobre las estatales.

Pero dicho esto, no se puede, asimismo dejar de advertir de los riesgos de redefinición o innovación legal de competencias estatales en detrimento de las autonómicas al amparo de la regulación del dominio público.

5. Finalmente, en relación con lo anteriormente explicitado, cabe añadir que, aunque ello no pueda nunca suponer un obstáculo definitivo o terminante para la eventual impugnación de los correspondientes preceptos afectados -ni técnicamente, a la luz de la ordenación de la jurisdicción constitucional, ni tampoco constitucionalmente, pues se trata de una regulación que, dada su trascendencia e importancia para el funcionamiento y el propio diseño del sistema político creado por la Constitución, vincula a los poderes públicos en todo caso y en cualquier momento y es siempre indisponible por ellos-, podría interesar que el órgano solicitante, antes de tomar su decisión en este asunto, tuviera presente lo establecido en los Reales Decretos de transferencias de servicios del Estado a la CAC en las materias concernidas por la Ley de Costas. Sin perjuicio, naturalmente, de que también tenga en cuenta, si la estima fundada, la opinión de este Organismo sobre dichos preceptos que se expondrá en el Fundamento siguiente.

Y ello, porque, según reiterada jurisprudencia constitucional (cfr., en particular, las sentencias 48/1985, de 28 de marzo, y 158/1986, de 11 de diciembre, del TC),

pese a que tales Reales Decretos no sean disposiciones atributivas ni ordenadoras, de modo directo, de competencias, sin embargo tienen un innegable valor interpretativo en el momento de su determinación, al contener la especificación de las funciones que la Comunidad recibe y de las que retiene el Estado, plasmando la interpretación que del orden de competencias al respecto fijó la correspondiente Comisión Mixta. Lo que, se insiste, no significa desde luego que dicha interpretación sea la única constitucionalmente posible, ni tampoco garantiza que fuese indefectiblemente la más ajustada a lo previsto efectivamente en las normas constitucionales, estatutarias y, en su caso, legales que disciplinan el mencionado orden competencial.

En este sentido, y con las salvedades advertidas, conviene observar lo dispuesto en los apartados B).1º.a) y b) y C.a),b) y c) del Anexo I del Real Decreto 954/1984, de 29 de febrero, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la CAC en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar, así como lo contemplado en los apartados B).1º.a), b), c),d), e) y f) y C.a), b), c) y d) del Anexo I del Real Decreto 2250/1985, de 23 de octubre, regulador de tal traspaso en materia de puertos. En ambos casos, en cuanto lo que en ellos se previene pueda conectarse con diversos preceptos de la Ley 22/1988 cuya constitucionalidad parece cuestionarse, especialmente los contenidos en sus arts. 25, 26, 49, 50, 112 y 117.

IV

Sobre la base de las consideraciones y observaciones expuestas en los Fundamentos que anteceden, procede ahora analizar en detalle si los preceptos que el órgano solicitante estima que pudieran ser inconstitucionales lo son efectivamente, en opinión de este Organismo.

1. En lo que respecta al art. 117, Ley 22/1988, dedicado a regular las relaciones interadministrativas en asuntos relativos al ámbito espacial contemplado en aquella, ha de indicarse que su apartado 2 únicamente parece que se limita a advertir, partiéndose de la prevalencia de la competencia estatal -que, tratándose del litoral, cabría entenderla fundada, máxime considerando que la autonómica al respecto no es exclusiva y que está limitada de un modo particularmente intenso (cfr. arts. 149.3, CE, 35, EACan y 1, LOTRACA)-, que el plan en cuestión sobre ordenación del mencionado litoral no podrá aprobarse definitivamente sin Informe favorable de la Administración del Estado, pero centrando esta circunstancia en los aspectos del mismo relativos a facultades estatales -que no son, desde luego, de carácter

estrictamente urbanístico-, sin cuestionar la competencia autonómica de planificación y subsiguiente aprobación de ésta y sin obstar para que, de persistir el desacuerdo, el titular de la competencia efectivamente prevalente que es discutida haga valer su decisión en la instancia adecuada a través de los mecanismos puestos a su disposición por el Ordenamiento. Lo que no parece que suponga inconstitucionalidad alguna, aunque es posible que sea cuestionable el precepto comentado en cuanto a la indeterminación en que deja el procedimiento y duración del período de consultas que contempla, pero ello mas bien parece un defecto de técnica legislativa seguramente subsanable por vía reglamentaria.

En cuanto a lo ordenado en el art. 112, cabe decir en principio que, de acuerdo con lo señalado en los Fundamentos anteriores sobre el régimen jurídico del demanio y la necesidad de que en él se incluyan facultades administrativas de su titular en orden a su protección y conservación, parece coherente que se dicte una norma como la contemplada respecto a la Administración del Estado, titular del dominio público concernido, y a las actuaciones autonómicas de ordenación que incidan sobre aquel, siempre que el objeto del Informe previsto sea exclusivamente determinar el cumplimiento por tales actuaciones de las disposiciones estatales sobre ese bien demanial. Ahora bien, en lo que se refiere al apartado a) de este precepto, puede ser cuestionable el carácter vinculante de dicho Informe, en cuanto que supondría que el Estado podría dirigir o aun impedir, ab initio, el ejercicio de una competencia de indiscutible titularidad autonómica, lo que es contrario a la idea de autonomía política y, además, hacerlo en una instancia totalmente extraña a la existencia de un poder regulador autónomo.

Por otra parte, en este precepto se observa una importante contradicción entre lo que se dispone en su letra c) y el art. 49 de la Ley, puesto que, indudablemente, no tienen el mismo efecto los Informes favorables que los vinculantes.

2. Los arts. 23 y 24, Ley 22/1988 contienen una regulación que no parece inconstitucional, tanto aisladamente considerada como en relación con otros preceptos de dicha Ley, ni, en realidad, son particularmente objetados por sí mismos en el Informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno que obra en poder de este Organismo.

Respecto a lo establecido en tales preceptos y, más concretamente, en el art. 25 de la Ley de Costas, ha de indicarse, en principio y con carácter general, que el concepto de servidumbre legal -que, en cuanto tal, está constitucionalmente capacitado para establecer el legislador, máxime cuando se refiere, como se ha razonado, al demanio- implica una limitación a la propiedad que dimana de la propia ley que la disponga y no necesariamente de un plan territorial o urbanístico sobre el bien afectado. Y ello, sin perjuicio de que, por demás, el planeamiento haya de respetar esa prescripción legal y de que, en su caso, el Ente titular del bien que establezca la servidumbre deba proceder a efectuar las indemnizaciones que jurídicamente correspondan. Lo que, en el supuesto que se estudia, parece una circunstancia que se ordena adecuadamente, tanto en el cuerpo de la Ley como en sus disposiciones transitorias, no cabiendo afirmar al respecto que sus normas supongan la derogación parcial o puntual de la legislación de expropiación forzosa ni permitan su eventual incumplimiento futuro por la Administración estatal.

Por otra parte, teniendo presente lo ya dicho sobre el demanio y su régimen jurídico, así como sobre las competencias estatales y autonómicas en la materia, difícilmente puede afirmarse que los arts. 23 - 26, Ley 22/1988 son impugnables por desconocer facultades autonómicas respecto al dominio público de referencia. En particular, que lo sea el número 3 del art. 25 o el conjunto del art. 26 -que, por cierto, se refiere a usos permitidos y no a los prohibidos-, puesto que, viniendo el ejercicio de la competencia comunitaria sobre la costa limitado por la existencia, fin y protección de la misma como bien demanial estatal -sobre todo en el supuesto canario-, las concretas facultades otorgadas por las normas consideradas a la Administración del Estado son coherentes con la titularidad demanial de éste y con la técnica jurídica protectora del demanio, no suponiendo, desde luego, vulneración alguna del principio de seguridad jurídica, ni tampoco la violación -si ello fuera posible en este caso- o el desconocimiento de la competencia de la CAC sobre ordenación territorial o urbanismo.

Es más, en lo que al planeamiento urbanístico del litoral concierne, ha de señalarse que, aun cuando la CAC debiera en el futuro efectuarlo teniendo en cuenta las limitaciones prevenidas en la Ley y respetando las facultades del titular del bien sobre la determinación de su disfrute o su conservación, fijada asimismo en ella, se reconoce en el texto legal, precisamente con respeto a las competencias autonómicas antes mencionadas, no solo que la elaboración y aprobación del plan

competente a la Comunidad, sino que las actividades sobre la zona afectada inicialmente prohibidas que se autoricen por la Administración estatal han de acomodarse o ajustarse al contenido de aquel. Y, por otro lado, de tratarse de usos permitidos en la zona de servidumbre, ha de entenderse que el particular autorizado ha de proceder en dicha zona sin perjuicio de la planificación autonómica existente sobre ella y que la Administración estatal ha de otorgar la autorización a la vista y sin obstáculo al contenido de aquella (cfr. art. 26, en conexión con los arts. 22, 34, 64, 112 y 117, así como disposiciones adicionales de la Ley 22/1988), aunque quizá estos extremos debieron haber sido más claramente determinados en la normativa legal que se analiza en evitación de confusionismos administrativos y de particulares.

3. Siguiéndose el razonamiento básico sobre el dominio público expresado con anterioridad, parece indiscutible que la Ley que ordena fundamentalmente su régimen jurídico ha de prever, tratándose de la costa o litoral, una servidumbre de acceso público y gratuito a la ribera del mar, la cual habrá de respetarse, como cualquier otra relativa a este demanio, por el Ente competente para establecer planes y normas de ordenación territorial y urbanística que afecten al mencionado litoral, de modo que, en la correspondiente planificación, se habrán de incluir suficientes accesos y aparcamientos en la zona colindante al bien demanial.

Sin embargo, aunque ello se acepta, a nivel general, en el Informe al respecto de los Servicios Jurídicos, del Gobierno, en cambio se estima impugnables el art. 28.2, Ley 22/1988, por supuesta invasión de competencias autonómicas, al establecer unos determinados límites máximos de separación entre los accesos en cuestión en las zonas urbanas y urbanizables.

Además, también se considera impugnables el art. 28.3, en cuanto que se juzga su regulación opuesta al art. 33.3, CE, entendiéndose dicho precepto conectado con la imposición prevista en el anteriormente que, de la propia literalidad del precepto, no se sigue la pretendida conexión que se aduce, al tratarse de otros accesos públicos y aparcamientos no incluidos en el apartado anterior, y, por otra parte, aquel se limita a establecer adecuadamente una causa expropiatoria para lograr la obtención de dichos otros accesos, sin negar en absoluto la eventual indemnización.

En todo caso, parece que lo estimado inconstitucional en la normativa que se analiza es su concreta exigencia de que los planes autonómicos sobre el territorio

concernido incluyan accesos públicos a la ribera del mar con una separación máxima de 500 metros para los rodados y de 200 metros para los peatonales, aunque no se discute la competencia del Estado para disponer legalmente que tales accesos existan, o incluso para determinar que sean suficientes, aunque ello fuere de un modo genérico y abstracto, pues se considera que la CAC es competente para concretar esa suficiencia, es decir, para determinar cuantos bastan, en cada zona urbana o urbanizable, para asegurar el uso público de la costa.

Sin embargo, si se admite que el Estado, como titular del bien demanial, puede -e, incluso, debe- asegurar tal uso o disfrute mediante el establecimiento de la medida oportuna para ello (servidumbre de acceso) y la subsiguiente advertencia, quizá insustancial por inoperativa si se quedase en eso únicamente, de que deben ser suficientes los accesos a prever por el planificador competente, debiera concretar cuando cabe considerar que se cumple mínimamente con esa suficiencia, como medio más seguro de garantizarla y, con ello, de lograr la máxima virtualidad y respeto, público y privado, de la servidumbre establecida y, por ende, del disfrute público cuyo logro justifica aquella. Aunque, por supuesto, esta concreción habría de ser tanto razonable respecto a los fines que la demandan y permiten, como, al mismo tiempo, respetuosa con la capacidad de maniobra que debe admitirse dispone el órgano planificador en sus actuaciones, puesto que no se puede desconocer la competencia de éste. En este caso, no obstante, no se impugna la norma estatal por irrazonable en su determinación métrica o en su logro, a través de ésta, del objetivo deseado, o bien, por irrespetuosa con la mencionada capacidad de actuación del autor del plan -irrazonabilidad e irrespetuosidad que quizá podrían discutirse-, sino porque se afirma que su mero establecimiento no es competencia del Estado, de modo que, al hacerlo, éste invade o ejerce una facultad de la CAC, lo que, como se ha visto, no parece correcto.

4. Similarmente a lo expresado en el punto anterior, y por parecidas razones, ha de señalarse que resulta dudosa la impugnabilidad del art. 30.1.b), Ley 22/1988, no solo porque, precedentemente, se remite a la legislación urbanística en cuanto a las reglas que deben seguirse en las construcciones a realizar en la zona de influencia, sino porque, razonablemente y a efectos asimismo protectores del demanio y su disfrute, exige más concretamente evitar la construcción de edificios que lo oculten, deterioren o entorpezcan, tanto por razones de altura como de acumulación.

Ciertamente, aunque su objetivo final, confesado por el legislador, es limitar la propiedad, se trata de una norma que genera una matización en el ejercicio de la competencia autonómica de ordenación territorial y de urbanismo, como lo es todo el precepto en el que se incluye, pero su establecimiento se justifica en la protección del demanio, no parece inapropiada o excesiva su exigencia de que, con ese fin, la densidad de edificación a contemplar en los futuros planes no supere la media del suelo ya urbanizable, o próximo a estarlo, en el municipio en el que se incluya la zona de influencia de que se trate, ni en definitiva, su existencia como tal o en los términos en que está redactada permite concluir que, con ella, se vacían absoluta e irremediabilmente de contenido las facultades reguladoras de la CAC en materia urbanística o, aún menos, en la de ordenación del litoral.

No obstante, quizá pudiera discutirse la procedencia de establecer una zona influencia del tamaño mínimo de 500 metros, tal como se prevé en el art. 30, Ley 22/1988, en cuanto que, en realidad, podría parecer exagerado dicho tamaño para justificar su necesidad, puesto que, técnicamente, podría ser cuestionable que el territorio así determinado produzca el efecto que se supone debiera tener sobre el demanio concernido. Pero, por obvias razones, este Organismo no puede pronunciarse determinadamente al respecto.

5. Por idénticas causas que las ya expresadas con anterioridad, y, en esta ocasión, en inmediata relación con lo argumentado en este Fundamento respecto a los arts. 25 y 26, Ley 22/1988, ha de advertirse ahora que, con las matizaciones indicadas al analizarse los preceptos mencionados, no parece tampoco que los arts. 32 y 34 de la Ley referida violen competencias autonómicas, sea directa y estrictamente, por desconocerlas o suplantarlas, sea indirecta o implícitamente, por contravenir o alterar las normas resultantes del ejercicio de aquellas.

Los arts. 32 y 34 contienen, en efecto, una normativa que puede dictar el Estado, en ejercicio de sus facultades, sobre un bien del dominio público de su titularidad, ejercicio y normativa que se efectúa y establece, respectivamente, sin perjuicio de las competencias autonómicas al respecto y con distinto objeto de las eventuales normas comunitarias de ordenación urbanística que afecten a dicho bien. Lo que no obsta para que, siendo prevalente la regulación que emane el Estado sobre el régimen jurídico del mismo, sea conveniente, en su caso, adaptar las normas

autonómicas de referencia a tal regulación, en cuanto el cambio en el contenido del citado régimen jurídico-demanial así lo requiriese.

Pero es que tampoco parece defendible la impugnación de los arts. 49 y 50, Ley 22/1988, vista su ordenación, puesto que, siendo su objeto un bien demanial del Estado y siendo su finalidad asegurar la conservación y mantenimiento de la porción concernida de aquel y de dicha titularidad, es difícil calificarla de inconstitucionalidad por violar o suplantar competencias autonómicas, que no solo no sufren tal circunstancia, sino que, sin perjuicio de las debidas garantías para el titular del demanio afectado y para el interés general al que sirve, se refuerzan en su ejercicio a través de la adscripción demanial prevista.

Sin embargo, una vez más, quizá pudiera ponderarse, a los efectos de determinar la validez constitucional de esta regulación, la razonabilidad de las medidas protectoras y conservadoras dispuestas en ella, puesto que, ciertamente y aunque fuere de manera indirecta, se está limitando así, de alguna forma, el ejercicio de facultades autonómicas.

6. Por el contrario, cabe entender que la disposición transitoria tercera, en su apartado 2.b), es de constitucionalidad cuestionable en lo que respecta a su mandato de que los planes parciales autonómicos, aprobados definitivamente entre el 1 de enero de 1988 y la entrada en vigor de la Ley de que se trata, deben ser revisados para adaptarlos a sus disposiciones referentes a las zonas de servidumbre y de influencia.

Y ello, no porque se incumplan con dicha regla los principios de seguridad jurídica, que parece suficientemente respetado en la ordenación estudiada, o de irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, pues la disposición en cuestión no es de carácter sancionador y, además, genera el respeto íntegro a los derechos particulares inmobiliarios adquiridos conforme a la legislación urbanística, sino porque los planes afectados están legítimamente aprobados, en ejercicio de una competencia efectivamente autonómica y de conformidad con la legislación entonces vigente sobre el demanio en cuestión, careciendo el Estado de la concreta facultad para obligar a la CAC a adaptarlos a su nueva normativa sobre aquél. Dicho de otro modo, el Estado es constitucionalmente incompetente para ordenar a la Comunidad que ejerza su competencia urbanística en cualquier caso, pero, menos aún, cuando se trate de que

lo haga para alterar el ejercicio previo de la misma que, desde todo punto de vista, fue jurídicamente correcto y realizado, por demás, para procurar el interés general comunitario que se define y protege en la correspondiente planificación.

CONCLUSIONES

1. En primer lugar, ha de advertirse que, debido a la urgencia con que este Dictamen ha sido recabado por la Presidencia del Gobierno autónomo, el análisis acerca de la posible inconstitucionalidad de la Ley de Costas se ha centrado especialmente a aquellos de sus preceptos que se citan en el escrito de solicitud.

2. Por las razones que se han expresado en los Fundamentos que anteceden y sin perjuicio de las matizaciones que, en su caso, se indican en los mismos, se considera que los arts. 23, 24, 25, 26, 28.2, y 3, 30.1.b), 32, 34, 49 y 50, Ley 22/1988 no parece que contengan regulación susceptible de ser impugnada por violar o desconocer competencias autonómicas.

3. En los términos expuestos en el Fundamento IV, pudiera ser cuestionable la constitucionalidad del art. 112 de dicha Ley y la adecuación técnica del art. 117.2 de la misma.

4. Finalmente, por los motivos señalados en el punto sexto del antes mencionado Fundamento, se estima igualmente objetable la norma incluida en el apartado 2.b) de la disposición transitoria tercera de la norma legal de referencia, en cuanto obliga a la CAC a adaptar a sus disposiciones los planes aprobados definitivamente en el período allí indicado.