



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 289/2013

(Pleno)

La Laguna, a 30 de julio de 2013.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Propuesta de Resolución del recurso de inconstitucionalidad frente al Real Decreto-Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (EXP. 305/2013 RI)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias interesa la emisión de Dictamen preceptivo sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

La legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno para solicitar el Dictamen, su preceptividad y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los artículos 11.1.C,a) y 12.1 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias.

La solicitud viene acompañada del certificado del Acuerdo del Gobierno de Canarias, adoptado en sesión celebrada el día 11 de julio de 2013 (artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio), en cuya virtud se acuerda solicitar el Dictamen de este Consejo sobre la interposición del recurso.

Asimismo, consta en las actuaciones el informe preceptivo de la Dirección General del Servicio Jurídico [art. 20.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del mencionado Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de

* **PONENTE:** Sr. Fajardo Spínola.

febrero], que fundamenta la legitimidad de la interposición del referido recurso de inconstitucionalidad.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, motivada, a los efectos de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 20.3 de la Ley de este Consejo, en la inminencia del vencimiento del plazo para la interposición del recurso.

II

1. El recurso que pretende interponer el Gobierno autonómico se dirige contra los apartados 2, 8, 12, 16 -en cuanto introduce un apartado 4 al artículo 49 de la Ley de Costas-, 38 y 40 del Artículo primero, las Disposiciones Adicionales Cuarta, Séptima, Octava y Novena, la Disposición Transitoria Primera y la Disposición Final Segunda y el Anexo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Parte el Gobierno autonómico de la consideración de que la Ley 2/2013, como señala su Exposición de Motivos, pretende establecer un marco en el que las relaciones jurídicas en el litoral puedan tener continuidad a largo plazo y asegurar, además, el mantenimiento de la integridad del dominio público marítimo terrestre. Su objetivo es, por tanto, perfilar el sistema de protección de la costa refiriéndolo también a los efectos del cambio climático y equilibrándolo con la actividad respetuosa con el medio. Sin embargo, para el Gobierno autonómico, esta regulación se ha articulado de tal forma que significa una notable quiebra del sistema de distribución de competencias establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Canarias y provoca también un grave perjuicio a los derechos e intereses de las personas que habitan en determinados núcleos costeros del Archipiélago cuya peculiar localización histórica no ha sido reconocida en la Ley.

Pone de manifiesto en su escrito que la Ley ha sido aprobada por el Estado atendiendo a su función de garante de la protección y defensa del dominio marítimo-terrestre, de acuerdo con el artículo 132.2 CE y al amparo de los títulos competenciales que ostenta para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1ª CE) y para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23ª CE), si bien determinados preceptos encuentran su cobertura en la competencia en materia de legislación civil (artículo 149.1.8ª CE), hacienda general (artículo 149.1.14ª CE), legislación básica

sobre contratos y concesiones administrativas (artículo 149.1.18ª CE) y puertos de interés general (artículo 149.1.20ª CE).

Resalta seguidamente las competencias autonómicas en el ámbito de la regulación de la Ley 2/2013, sobre la que la Comunidad Autónoma de Canarias tiene atribuida competencia exclusiva en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura (artículo 30.5 EACan), ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (artículo 30.15 EACan), de puertos que no tengan la calificación de interés general, puertos de refugio, pesqueros y deportivos (artículo 30.22 EACan), así como competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente, lo que incluye la posibilidad de establecer medidas adicionales de protección (artículo 30.12 EACan), y competencia ejecutiva en materia de salvamento marítimo (artículo 33.9 EACan) y de puertos de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa (artículo 33.13 EACan). Para el Gobierno, estos títulos específicos avalan el interés autonómico por una regulación respetuosa con los ámbitos competenciales respectivos. A ellos añade la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local, que legitima a la Comunidad Autónoma para preservar la autonomía local de las intromisiones que puedan restringirla o limitarla.

Con base en este orden competencial, se pretende la impugnación de los señalados preceptos de la Ley 2/2013. A este respecto, si bien la mayoría de las impugnaciones se fundamentan en la vulneración de las competencias autonómicas constitucional y estatutariamente asumidas, también se esgrime, en relación con determinados preceptos, la vulneración de la autonomía local y de los principios de igualdad, de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, así como la vulneración del artículo 132.2 CE en lo que atañe a la definición del dominio público marítimo-terrestre.

2. Procede en consecuencia analizar separadamente cada uno de los preceptos impugnados, no sin antes advertir que en algunos de ellos la fundamentación ofrecida por el Gobierno resulta sumamente parca, limitándose en ocasiones a la simple afirmación de la vulneración de la competencia autonómica.

- Apartado Dos del Artículo 1. Modificación del artículo 3 de la Ley 22/1988, de Costas.

Para el Gobierno autonómico, con esta modificación se introduce una implícita reducción de la zona marítimo-terrestre, al remitir a la decisión del Gobierno su definición, así como una reducción explícita al excluir determinados supuestos de terrenos inundables, violentando así la voluntad expresa del constituyente de incluir toda la zona marítimo-terrestre, sin exclusiones, entre los bienes de dominio público marítimo-terrestre (artículo 3.1, apdo. a). El mismo tipo de vulneración estima que se produce en cuanto introduce una arbitraria y artificiosa definición de las playas, con la que se pretende excluir una parte significativa de las mismas (las dunas) del dominio público marítimo-terrestre (artículo 3.1, apdo. b).

En definitiva, esta impugnación se fundamenta en la vulneración de lo previsto en el artículo 132.2 CE.

De acuerdo con lo establecido en la Disposición Final Segunda de la Ley, esta norma se dicta al amparo de los títulos competenciales que ofrecen los artículos 149.1.1ª y 23ª CE y se sustenta, conforme señala la Exposición de Motivos, en la necesidad de dotar de mayor seguridad jurídica a la definición de la zona marítimo-terrestre.

El Tribunal Constitucional ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre la definición del dominio público marítimo terrestre contenida en la Ley 22/1988 en sus Sentencias 149/1991 y 46/2007.

En la primera de las citadas se pronunció en los siguientes términos (FJ 2.A):

“Que la nueva Ley utilice para la delimitación de la zona marítimo-terrestre una definición distinta de un concepto ya utilizado por leyes anteriores sobre la materia, no es, ciertamente, razón alguna que abone su inconstitucionalidad. Una cosa es que las Instituciones públicas o los Institutos de Derecho privado constitucionalmente garantizados no pueden ser modificados en términos que afecten a su contenido esencial, de manera que, aun conservándose la antigua denominación, ésta venga a designar un contenido en el que la conciencia social no reconoce ya la Institución garantizada y otra bien distinta que el legislador no pueda modificar las definiciones o los criterios definitorios de realidades naturales, no jurídicas, a las que la Constitución alude”.

“La Constitución, al facultar al legislador para determinar qué bienes han de formar parte del dominio público estatal, determina por sí misma (imponiendo con

ello al legislador la obligación de incluirlos en el demanio) que en todo caso formara parte de él la zona marítimo-terrestre y las playas, pero como es evidente, no pretende atribuir a estos conceptos otro contenido que el de su valor léxico, ni eleva a rango constitucional las definiciones legales previas. El legislador, al definirlos con mayor precisión para establecer una más nítida delimitación del demanio, que es una de las finalidades plausibles de la Ley impugnada, no puede ignorar este valor léxico, pero, ateniéndose a él, es libre para escoger los criterios definitorios que considere más convenientes”.

“Es claro que el criterio ahora utilizado, como todo criterio que hace referencia al cambio en el tiempo, adolece de una cierta imprecisión, puesto que puede modificarse nuestro conocimiento del pasado y no tenemos el del porvenir. No puede tacharse, sin embargo, en modo alguno de irracional o caprichoso, ni se aparta en nada de la noción genérica de la zona marítimo-terrestre como zona en donde el mar entre en contacto con la tierra emergida, ni, por último, difiere sustancialmente de los empleados con anterioridad. Determinar cuál es el punto donde alcanzan «las olas en los mayores temporales conocidos» no entraña mayor dificultad que fijar aquél a donde llegan «las mayores olas de los temporales», que era el criterio acogido por las Leyes de Puertos de 1880 y 1928, ni siquiera cuando el sustantivo «temporal» se acompaña del adjetivo «ordinario» como hizo la Ley de Costas de 1969, pues también este adjetivo, con el que se aludía a la habitualidad o frecuencia, lleva a distintas soluciones en función de cuál sea el período de tiempo considerado y de los que por frecuencia quiera entenderse”.

Por su parte, la STC 46/2007, recuerda que *“el fundamento jurídico 2 A) de dicha Sentencia [149/1991] consideró que el legislador estatal era libre para escoger los criterios definitorios del dominio público marítimo-terrestre que considerase más convenientes”.*

El Gobierno considera inconstitucional en primer lugar el apartado a), párrafo primero, del artículo 3.1 en tanto que remite a la potestad reglamentaria el establecimiento de los criterios técnicos a efectos de la delimitación de la zona marítimo-terrestre, en el entendimiento de que con ello se sustrae del legislador la plena delimitación de lo que ha de ser el dominio público marítimo terrestre.

No se comparte sin embargo esta interpretación.

El artículo 132.2 CE faculta al legislador para determinar qué bienes integran el dominio público estatal, entre los que directamente incluye la zona marítimo-

terrestre y las playas, imponiendo con ello al legislador, como señala la STC 149/1991, la obligación de incluirlos en el demanio. A la ley corresponde además la delimitación de estos espacios, a cuyos efectos el legislador es libre para escoger los criterios definitorios que considere más convenientes, tal como ha sentado la jurisprudencia constitucional.

Pues bien, puede sostenerse que el artículo 3.1.a) impugnado cumple con el mandato constitucionalmente impuesto de delimitar la zona marítimo terrestre, que por lo demás se mantiene en los mismo términos que ya se contemplaban en este precepto en su redacción originaria, estableciendo las líneas y límites relevantes para la delimitación del espacio.

La remisión a la potestad reglamentaria que ahora se añade no supone que corresponda al Gobierno la definición de este espacio, como sostiene el Gobierno autonómico, puesto que éste se encuentra directamente delimitado en la Ley. La habilitación al Reglamento lo es para la fijación de los *criterios técnicos* que permitan concretar el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, criterios que habrán de referirse a las realidades naturales y comprobables de los límites que marcan las mareas, pues a ello se contrae el mandato legal. No se trata pues de determinar por vía reglamentaria qué ha de entenderse por zona marítimo-terrestre o establecer una delimitación diferente de la prevista en la Ley. Al respecto, debe recordarse que ya el vigente Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas, aprobado por RD 1471/1989, de 1 de diciembre, establece unos criterios “para la determinación de la zona marítimo terrestre y de la playa”, con arreglo a las definiciones fijadas por la Ley; y precisamente esta intervención reglamentaria fue declarada conforme a la Carta Magna por la STC 198/1991, de 17 de octubre.

Se pretende la impugnación, por otra parte, del párrafo tercero de este artículo 3.1.a). Dispone este apartado que no pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre aquellos terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público.

Para el Gobierno autonómico, la exclusión de estos terrenos inundables violenta la voluntad expresa del constituyente de incluir toda la zona marítimo-terrestre, sin exclusiones, entre los bienes de dominio público marítimo-terrestre.

El tenor literal del precepto, sin embargo, no avala esta interpretación. El precepto no excluye los terrenos que ya formaban parte del dominio público

marítimo- terrestre, sino solo aquellos otros que antes de la intervención sobre ellos ya eran de dominio privado, y que luego hubieran sido inundados artificial y controladamente.

Finalmente, se pretende la impugnación del apartado 1.b) de este artículo 3 en cuanto introduce una a su juicio arbitraria y artificiosa definición de las playas, con la que se pretende excluir una parte significativa de las mismas (las dunas) del dominio público marítimo-terrestre. Sin embargo, ha de indicarse que no se excluyen del dominio público marítimo terrestre todas las dunas, sino sólo aquellas sin conexión natural con el mantenimiento de la playa, asegurando en cambio la inclusión de aquellas otras dunas necesarias para “garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”. El artículo 132.2 CE no menciona las dunas, sino las playas, por lo que resulta aceptable desde el punto de vista constitucional que el legislador pueda determinar qué dunas entiende incluibles en el concepto natural de playa, o necesarias para su estabilidad. Debe partirse aquí de la ya señalada potestad del legislador para delimitar el dominio público, por lo que la regulación cuestionada se encuentra dentro de tales potestades.

En consecuencia, el apartado dos del artículo 1 de la Ley 2/2013 se considera ajustado a la Constitución.

- Apartado Ocho del Artículo 1. Nuevo artículo 13 bis de la Ley de Costas.

De este nuevo artículo 13 bis se impugna su apartado 3 por vulnerar las competencias autonómicas en materia urbanística, entendiéndose que las autorizaciones relativas a los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, se incardinan en las competencias ejecutivas sobre protección del medio ambiente o en las competencias exclusivas de ordenación del territorio y urbanismo. En este contexto, entendiéndose que corresponde a la Comunidad Autónoma establecer los procedimientos de otorgamiento de las autorizaciones que le compete otorgar en zona de servidumbre, sin que deba determinarse por el Estado que deba articularse mediante declaración responsable.

El nuevo artículo 13 bis se ha dictado, conforme a la Disposición Final Segunda de la Ley, con amparo en el artículo 149.1, apartados 1ª y 23ª, que atribuyen al Estado competencias en 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 y en materia de legislación básica sobre medio ambiente.

A este respecto ya señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991 que la sujeción, con carácter general, de los terrenos colindantes con el dominio público a las servidumbres y limitaciones del dominio que regula la Ley de Costas trae su razón de ser de la propia naturaleza, características y función social de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, lo que obliga a limitar el uso que pueda hacerse de tales terrenos colindantes al amparo, genéricamente, del título resultante del artículo 149.1.23ª CE. También señaló que, tratándose de terrenos que no forman parte del dominio público, esta limitación sólo puede hacerse derivar de la competencia estatal para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas.

Desde esta perspectiva, la regulación del artículo 13.bis en cuanto limita las obras que pueden realizar los titulares de las obras e instalaciones que tras la revisión del deslinde se incorporen a la zona de servidumbre de protección, así como las previsiones en orden a la mejora de la eficiencia energética y al ahorro en el consumo de agua, encuentran encaje en las competencias estatales sobre protección del medio ambiente.

Ahora bien, supuesta esta competencia estatal, lo cierto es que los procedimientos para la acreditación de todas las circunstancias a que se refiere el precepto se incardinan en las competencias de ejecución que ostentan las Comunidades Autónomas en relación con la zona de servidumbre, por lo que no corresponde al Estado el establecimiento del concreto título de intervención administrativa. Así, además, lo ha señalado esta misma Sentencia en relación con la potestad de autorizar los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección, indicando que "se trata de una competencia de carácter ejecutivo ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado y que se engloba, por su contenido, en la ejecución de la normativa sobre protección del medio ambiente o en la ordenación del territorio y/o urbanismo de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas".

El apartado 3 de ese artículo 13.bis se estima por ello inconstitucional en cuanto predetermina la declaración responsable como título de intervención administrativa.

- Apartado Doce del Artículo 1. Nuevo apartado 6 del artículo 33 de la Ley de Costas.

Estima el Gobierno que este precepto excede del ámbito competencial del Estado en cuanto a la ordenación territorial y, dentro de ella, la del litoral, que es competencia de las Comunidades Autónomas.

El nuevo apartado 6 de artículo 33 habilita a la potestad reglamentaria para desarrollar el régimen de ocupación y uso de las playas atendiendo a su naturaleza. A estos efectos se distingue entre tramos naturales de las playas, que gozarán de un elevado nivel de protección, y tramos urbanos, que tendrán un nivel de protección menor, y se establece además la participación de las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo en la delimitación de tales tramos.

Este apartado, de acuerdo con la Disposición Final Segunda de la Ley, se dicta al amparo de los títulos competenciales previstos en los apdos. 1º y 23º del artículo 149.1 de la CE.

Las playas forman parte del dominio público marítimo-terrestre por disponerlo así el artículo 132.2 CE, de manera que su titularidad corresponde al Estado. No obstante, afirma el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991, que *“las facultades dominicales que a aquél corresponden sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas y en lo que aquí más directamente nos ocupa, de la competencia autonómica para la ordenación territorial”*.

Dentro de estas facultades de protección y preservación de las playas encuentra acomodo sin mayor dificultad la distinción establecida entre tramos naturales y urbanos a efectos de su protección y posibilidad de ocupación, cuestión que de hecho no se discute por el Gobierno autonómico y que, en definitiva, encuentran acomodo en las competencias estatales sobre el régimen jurídico del dominio público y protección del medio ambiente.

El reproche de inconstitucionalidad se dirige en cuanto remite a la potestad reglamentaria el régimen de ocupación y uso de las playas, vulnerando así la

competencia autonómica sobre ordenación del litoral establecida en el artículo 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

En efecto, el artículo 33.6 contiene una habilitación genérica para que por medio de un Reglamento estatal se establezca el régimen de usos de las playas, como se deriva de su contenido, que se refiere a la forma de ocupación de los dos tipos de tramos y a la regulación y autorización de sus usos e incluso a la organización de los eventos de interés general que se celebren en los tramos urbanos y que tengan repercusión turística.

El artículo 33 de la Ley de Costas, al que se añade este nuevo apartado 6, regula la utilización y ocupación de las playas y sobre su contenido ya tuvo ocasión de pronunciarse expresamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991, de la que resulta que son las Comunidades Autónomas las competentes para ordenar la ocupación y uso de las playas, aun cuando el Estado se encuentre habilitado para establecer ciertas limitaciones, sea como titular del demanio, sea en uso de la competencia para establecer la legislación básica sobre medio ambiente.

Se expresó la Sentencia en los siguientes términos:

“(...) pues tanto si las edificaciones en cuestión están situadas en la playa misma y, por tanto, en terrenos demaniales, como si se encuentran fuera de ella, en la zona de protección, el Estado está habilitado para establecer esas limitaciones, sea como titular del demanio, sea en uso de la competencia para establecer la legislación básica sobre medio ambiente, y tanto en uno como en otro caso, en cuanto que la determinación concreta, aunque general, remitida al Reglamento para desarrollo y aplicación de la Ley, constituye un complemento necesario de ésta, no puede hacerse a esa habilitación a la Administración objeción alguna desde la perspectiva constitucional. Es evidente, sin embargo, que como la titularidad para la ordenación del territorio, incluido el litoral, es competencia propia de las Comunidades Autónomas costeras, habrán de ser éstas las que, respetando esos límites máximos y mínimos, aprueben los correspondientes instrumentos de ordenación o establezcan las condiciones en que han de ser aprobados y fijen cuáles han de ser los criterios a los que han de acomodarse, en sus dimensiones, en la distancia y en todos los restantes extremos, las mencionadas edificaciones. Así entendido, como simple establecimiento de máximos y mínimos, el precepto no es contrario a la Constitución”.

Así pues, el modo en que debe llevarse a cabo la ocupación de las playas y la distribución de las instalaciones corresponde a los instrumentos de planeamiento

cuya regulación está amparada en la competencia autonómica para la ordenación territorial y urbanística del litoral, ex artículo 30.15 EACan, por lo que la habilitación reglamentaria establecida en el apartado 6 que nos ocupa vulnera esta competencia.

También resultaría constitucionalmente reprochable, aunque el proyecto de Acuerdo de Interposición no lo menciona, la pretendida competencia reglamentaria del Estado para deslindar los tramos urbanos de los naturales, pues tal intervención resultaría inseparable de la competencia para clasificar los suelos colindantes como urbanizados o no urbanizados, que una continua y consolidada jurisprudencia constitucional, así como la vigente legislación básica de suelo, atribuye a las Comunidades Autónomas.

- Apartado Dieciséis del Artículo 1. Nuevo apartado 4 del artículo 49 de la Ley de Costas.

Sostiene el Gobierno que la regulación de los usos en las zonas de servicio portuarias de los bienes adscritos y la asignación de los criterios de asignación de superficies máximas para estos usos limita indebidamente la competencia de la Comunidad Autónoma para el desarrollo de su política portuaria, conforme determina del artículo 30.22 del Estatuto de Autonomía, que le atribuye competencia exclusiva sobre los puertos que no tengan la calificación de interés general por el Estado, puertos de refugio, pesqueros y deportivos.

El nuevo apartado 4 del artículo 49 permite en las zonas de servicio portuarias a las que se refiere usos comerciales y de restauración en las condiciones que el propio precepto fija. De acuerdo con lo establecido en su párrafo segundo, reglamentariamente se fijarán los criterios de asignación de superficie máxima para los usos previstos en el apartado anterior, teniendo en cuenta el número de amarres del puerto y los demás requisitos necesarios para no perjudicar el dominio público marítimo-terrestre ni la actividad portuaria. El Gobierno considera que este precepto resulta contrario a la Constitución.

Este Consejo Consultivo, sin embargo, no puede asumir tal reproche de inconstitucionalidad. El precepto en cuestión, en primer lugar, no impone el establecimiento en el proyecto autonómico del puerto de estos usos complementarios, limitándose a permitir que las adscripciones de dominio público marítimo terrestre para construir puertos puedan incluir, aparte del portuario principal, aquellos otros usos. Con ello, la reforma legal de 2013 ha ampliado el ámbito de adscripción regulado en el texto originario de 1988, lo que a su vez facilita

una mayor flexibilidad y diversificación en el ejercicio por las Comunidades Autónomas de su competencia de proyecto y ejecución de puertos. Tampoco impone la Ley 2/2013, o su eventual desarrollo reglamentario, una determinada proporción entre los usos que pretenda implantar la Comunidad Autónoma en la zona de servicio de cada uno de sus puertos. Lo único que establecerá la Administración del Estado, a través del reglamento correspondiente, es un tope máximo en la introducción de aquellos usos complementarios (comercial o de restauración, nunca el residencial), teniendo en cuenta la dimensión del puerto en cuestión, y para preservar la defensa del dominio público marítimo terrestre. Tal intervención estatal supone el ejercicio de la competencia ambiental de defensa del dominio público marítimo terrestre, al amparo de lo establecido en el artículo 132.2 CE. Con ello, el régimen jurídico establecido por la tan comentada Ley 2/2013 busca compatibilizar la defensa del medio ambiente litoral, objetivo principal, con el ejercicio por las Comunidades Autónomas de su competencia de construcción y explotación de puertos, alcanzando el debido equilibrio entre ambas competencias.

En este sentido, ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991 que si bien el modo de disponer los servicios portuarios y de configurar las correspondientes obras e instalaciones queda fuera del ámbito de competencia estatal, sin embargo corresponde al Estado condicionar el alcance de los usos complementarios para preservar el medio ambiente marítimo terrestre. Razona así el Tribunal:

“Siendo esto así, nada hay que objetar a que el informe estatal, condicionante de la adscripción, se refiera a la delimitación del dominio público afectado por las obras, y a las medidas necesarias para su protección o a «los usos previstos» en cuanto a las repercusiones que éstos pueden tener sobre los bienes demaniales adscritos, pues es claro que en todo lo demás, el modo de disponer los servicios portuarios y viarios, y de configurar las correspondientes obras e instalaciones, queda fuera del ámbito de competencia estatal”.

En definitiva, el nuevo apartado 4 del artículo 49 se limita a autorizar nuevos usos en las zonas portuarias de los bienes adscritos, reservándose la fijación por vía reglamentaria de los topes máximos de los mismos, para preservar el demanio marítimo-terrestre, cuya competencia principal corresponde al Estado a partir de lo establecido en el artículo 132.2 CE. Por ello, el apartado 16 del artículo 1 de la Ley 2/2013 se considera ajustado a la Constitución.

- **Apartado Treinta y ocho del Artículo 1. Modificación del artículo 119 de la Ley de Costas.**

Para el Gobierno autonómico la nueva regulación supone una clara vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada al ampliar de forma genérica el supuesto excepcional de suspensión por la Delegación del Gobierno (artículo 67 LRBRL), sin que tal medida pueda fundarse en una medida cautelar que persiga la defensa de las competencias propias.

El nuevo apartado 2 del artículo 119 faculta al Delegado del Gobierno para suspender, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 67 LRBRL, los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de los dispuesto en el artículo 25 de la propia Ley.

Los artículos 137 y 140 CE garantizan la autonomía local, sobre cuyo contenido mínimo ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones (SSTC 4/1981, 32/1981, 213/1988, 170/1989, 32/1991, entre otras), que, en esencia, la ha configurado como un "derecho de la Comunidad local a participar a través de órganos propios en el Gobierno y Administración de cuantos asuntos les atañen" (STC 32/1991), lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo (STC 4/1981).

No obstante, también ha precisado el Tribunal que la posición de superioridad del Estado permite afirmar que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad, si bien no se ajusta a ese principio la existencia de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia casi jerárquica de la Administración del Estado o de otras entidades territoriales (STC 4/1981).

En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado también, en su Sentencia 214/1989 y en concreto en relación con los artículos 65 y 66 LRBRL:

Por último, respecto a las competencias sobre suspensión de actos y acuerdos municipales en materia urbanística en relación con la autonomía local, este Tribunal ha reconocido el carácter básico de los arts. 65 y 66 de la Ley de Bases del Régimen Local que regulan el régimen de impugnación de dichos actos, estableciendo que la

suspensión de éstos es potestad exclusiva de los Tribunales y suprimiendo, por tanto, toda potestad de suspender de las autoridades administrativas y gubernativas (salvo el supuesto excepcional a favor del Delegado del Gobierno en el art. 67). Igualmente hemos reconocido que la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los acuerdos de las Entidades Locales es uno de los elementos fundamentales del modelo de autonomía local configurado por la Ley, y por ello resulta obligado que la legislación que en el ejercicio de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas, sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales, respete dicha exclusión [SSTC 213/1988 y 259/1988]. De acuerdo con esta doctrina hemos considerado contrarios a la autonomía local, tal como la configura la legislación básica, los preceptos de leyes autonómicas que otorgaban a las autoridades de la Comunidad Autónoma la potestad para suspender acuerdos que la Ley de Bases encomienda específicamente a los municipios, como son los referentes a ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística [art. 25,2 d) LRBRL], y más precisamente, la autorización para la edificación y otros usos del suelo [SSTC 213/1988, 259/1988 y 46/1992].

Precisamente el respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada es lo que justifica que la suspensión de sus actos sea potestad exclusiva de los Tribunales y la supresión de toda potestad de suspensión por parte de las autoridades administrativas y gubernativas, salvo el supuesto excepcional a favor del Delegado del Gobierno en el art. 67 LRBRL.

Hay que reparar aquí en la circunstancia de que esta potestad del art. 67 LRBRL tiene carácter excepcional y sólo se justifica en el caso de que los actos de las Corporaciones Locales atenten gravemente contra el interés general de España.

El supuesto de hecho que permite activar el mecanismo que ahora prevé el artículo 119.2 impugnado, a pesar de la remisión que efectúa al citado artículo 67 LRBRL, no puede considerarse de la misma entidad que el previsto en éste, pues si bien éste exige el atentado al interés general de España, como acaba de señalarse, el previsto en el artículo 119.2 se refiere a los "actos que afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o de la servidumbre de protección". Por ello, si un supuesto tan excepcional como el del artículo 67 no vulnera la autonomía local y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, sin embargo su extensión a otros ámbitos, como el que ahora nos afecta, sí implica una merma de esa autonomía. Como señala el Gobierno, es una norma que quiebra esa garantía institucional de respeto a la autonomía local, ya que amplía de forma genérica el supuesto

excepcional del artículo 67 LBRL, sin que esta medida encuentre en este caso justificación alguna.

El precepto por ello se considera que atenta contra el principio de autonomía municipal y es inconstitucional.

- Apartado Cuarenta del Artículo 1. Disposición Transitoria Cuarta de la Ley de Costas (modificación de las letras a, b y c del apartado dos, e introducción del apartado tres).

El apartado 3 de esta disposición Transitoria se impugna en cuanto predetermina la declaración responsable como título de intervención administrativa en relación con las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas, por los mismos motivos aducidos en relación con el apartado 3 del artículo 13.bis.

El precepto se estima inconstitucional por los motivos ya señalados en relación con este precepto, que damos ahora por reproducidos.

Entiende por otra parte el Gobierno que el título invocado por el Estado, la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas *ex art. 149.1.18ª CE*, no puede amparar la regulación que se contempla en esta disposición Transitoria Cuarta, toda vez que la misma lo que aborda es el régimen transitorio aplicable a las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la propia Ley de Costas, por lo que no guarda relación alguna con la materia de contratos y concesiones, al menos en lo que afecta a la servidumbre de protección, que es a lo que se limita la impugnación. En coherencia con este planteamiento, se impugna también la **Disposición Final Segunda**.

Efectivamente, ha de considerarse que el artículo 149.1.18ª no es título competencial que ampare esta regulación, ajena completamente al régimen de la contratación y concesiones administrativas, por lo que ha de estimarse inconstitucional en lo que se refiere al fundamento constitucional de la competencia estatal para regular el régimen de las obras a las que se refiere.

- Disposiciones Adicionales Cuarta y Séptima y Anexo.

La Disposición Adicional Séptima excluye del dominio público marítimo-terrestre y, en consecuencia, de su ámbito de aplicación a determinados núcleos de población que se relacionan en su Anexo, correspondientes a las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia, Andalucía y Valencia. Estima el Gobierno que esta exclusión

representa un auténtico régimen especial que obedece a las razones expuestas en la Exposición de Motivos de la Ley.

Para el Gobierno, el poder de opción del Estado para dictar la legislación básica le permite elegir legítima y discrecionalmente de entre diferentes alternativas, pero siempre con el propósito de alcanzar la más adecuada, pues, en caso contrario, la discrecionalidad puede convertirse en arbitrariedad prohibida por el artículo 9.3 CE. En este caso, se dice, el Estado ha aprobado una Ley reconociendo las particularidades que presentan determinados núcleos costeros del litoral peninsular, pero sin extenderlo a las características canarias en este ámbito, que se sitúan en el mismo orden de las particularidades históricas que han sido consideradas en las Comunidades Autónomas señaladas, vulnerando de esta manera el principio de interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 CE. Concluye por ello que la regulación efectuada en esta disposición Adicional Séptima y Anexo de la Ley constituye una regulación arbitraria que violenta asimismo el principio de igualdad del artículo 14 CE.

Por lo que se refiere a este último principio, estima el Gobierno que la Disposición Adicional Séptima provoca una quiebra en la igualdad sustancial de todos los españoles al permitir la apropiación privada del dominio público sin una justificación objetiva y suficiente.

Este mismo reproche se dirige contra la **Disposición Adicional Cuarta** en relación con las reglas excepcionales de deslinde de la isla de Formentera.

La Disposición Adicional Séptima, como acaba de señalarse, excluye del dominio público marítimo terrestre los terrenos correspondientes a determinados núcleos de población que se enumeran en el Anexo de la Ley. El Gobierno no considera inconstitucional esta disposición por operar esta exclusión sino por no incluir con carácter general a todos los terrenos correspondientes a núcleos de población que participen de las características que para los mismos enuncia la Exposición de Motivos de la Ley, entre los que considera se encuentran algunos que se pueden situar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, por lo que la norma incurre en arbitrariedad y vulnera el principio de igualdad.

Esta argumentación no tiene en cuenta, sin embargo, que la regulación prevista en esta disposición Adicional Séptima entra en abierta contradicción con el artículo 132.2 CE, en tanto que éste expresamente declara que la zona marítimo-terrestre y las playas forman parte del dominio público estatal. Por tanto, una vez delimitados estos espacios por el legislador, todos los que en él se integran participan de ese

carácter demanial, sometidos por consiguiente a las reglas que lo disciplinan. La Ley no puede alterar la titularidad de la zona marítimo-terrestre que la Constitución reserva al dominio público ni el legislador puede desvirtuar su naturaleza y características y está obligado a adoptar las medidas necesarias para preservarlo. La Disposición Adicional Séptima opera precisamente esta alteración, que violenta lo dispuesto en el artículo 132.2 CE.

No obsta a esta conclusión lo que señala la Exposición de Motivos de la Ley en el sentido de que son terrenos no incluidos en la definición del artículo 3.1, no sólo por su ausencia de valor normativo, sino porque entra en clara contradicción con la Disposición Transitoria Séptima, ya que ésta expresamente excluye del dominio público marítimo-terrestre aquellos terrenos, lo que resultaría innecesario si efectivamente no se integraran en dicho dominio.

La Disposición por ello ha de considerarse inconstitucional.

Desde esta vertiente, ninguna aplicación cabe del principio de igualdad o del de interdicción de la arbitrariedad, pues no se trata de situaciones iguales amparadas por la Constitución, sino de reclamar un trato similar desde la inconstitucionalidad de la norma.

Las mismas consideraciones han de reproducirse en relación con las previsiones de la Disposición Adicional Cuarta para la isla de Formentera, al contener otra excepción a la definición del dominio público marítimo terrestre.

- Disposición Adicional Octava.

Para el Gobierno el apartado 1 de esta disposición, en cuanto atribuye al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la competencia para la elaboración de la estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático y para la aprobación del plan de adaptación de las infraestructuras para afrontar los posibles efectos del cambio climático, vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente (artículo 32.12 EACan).

Se impugna igualmente el apartado 2 por cuanto que, al imponer a las Comunidades Autónomas con bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos la elaboración de un plan, invita a considerar que el legislador estatal impone tal medida por la exclusiva razón de la adscripción de sus bienes a las Comunidades Autónomas, ignorando la concurrencia sobre ese espacio físico de títulos

competenciales propios de las Comunidades Autónomas y las específicas en materia de protección del medio ambiente.

Ninguna otra argumentación se contiene en relación con la impugnación de esta disposición en el Acuerdo del Gobierno. En el informe del Servicio Jurídico, no obstante, se cuestiona este precepto en la medida en que reserva al Estado, sin la participación de las Comunidades Autónomas, la función de elaborar la estrategia a la que se refiere, con lo que se vulnera el sistema de distribución competencial al desconocer la necesaria coordinación que debe existir entre las Administraciones públicas que ostentan competencias sobre un mismo espacio físico.

La Disposición Final Segunda de la Ley no cita especialmente esta disposición Adicional Octava, por lo que la misma, dado su contenido, ha de considerarse amparada en el título competencial del artículo 149.1.23ª CE nombrado genéricamente en el párrafo primero de la citada Disposición Final y que le atribuye la legislación básica sobre protección del medio ambiente.

El apartado primero de esta disposición ordena al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la elaboración de una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, que se someterá a Evaluación Ambiental Estratégica. Por su parte, el apartado segundo contiene un mandato dirigido a las Comunidades Autónomas a las que se hayan adscrito terrenos de dominio público marítimo-terrestre para presentar ante el citado Ministerio y a efectos de su aprobación un plan de adaptación de dichos terrenos y de las estructuras construidas sobre ellos para hacer frente a los posibles efectos del cambio climático.

Este doble mandato tiene su origen en la directiva 2001/41/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuya transposición se ha llevado a cabo por medio de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. La evaluación ambiental estratégica, de acuerdo con la citada Ley, constituye un instrumento de prevención que permite integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos.

En este contexto se sitúa la Disposición Adicional Octava de la Ley, pues tiene por objetivo alcanzar una evaluación general de la costa española, en la que se incluyen obviamente los terrenos adscritos a los que se refiere su apartado 2, con el fin de proceder a su adaptación al cambio climático, indicando los grados de vulnerabilidad y riesgo del litoral y proponiendo medidas para hacer frente a sus

posibles efectos adversos. Se trata pues de hacer frente a los efectos del cambio climático mediante una evaluación ambiental comprensiva de toda la costa española que encuentra acomodo en las competencias estatales sobre medio ambiente ex artículo 149.1.23ª CE y que habilita al Estado para imponer a las Comunidades Autónomas la elaboración de los planes a los que se refiere el apartado 2.

Ahora bien, aun siendo éste el objetivo, la cuestión se centra en determinar si es al Estado a quien corresponde la aprobación del plan autonómico o si, por el contrario, una regulación de este carácter vulnera el orden constitucional de distribución de competencias en materia de medio ambiente.

Es preciso tener en cuenta aquí que la norma desconoce la necesaria coordinación que debe existir entre las Administraciones públicas que ostentan competencias sobre un mismo espacio físico. En este sentido, en relación con el medio ambiente, la competencia estatal para dictar la legislación básica, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, incluye la fijación de instrumentos de coordinación, lo que en este concreto caso debió establecerse a fin de no vulnerar la competencia autonómica sobre el medio ambiente. En cambio, la norma, al atribuir la aprobación del plan autonómico a la Administración estatal, coloca a la comunidad Autónoma en una situación de dependencia jerárquica frente a aquélla.

En este sentido, la STC 101/2005, con cita de las SSTC 102/1995 y 194/2004, sienta el carácter restrictivo de la intervención estatal en el siguiente sentido:

El contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, solución ciertamente excepcional a la cual sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad

De ello resulta, pues, que cuando el objetivo perseguido pueda, como en este caso, establecerse mediante mecanismos de coordinación, la normativa básica ha de contemplarlos a fin de no incurrir en vulneración de las competencias autonómicas. La exigencia de una evaluación estratégica de las costas españolas a fin de valorar los efectos del cambio climático no impide que, en el ámbito competencial que le es propio, la Comunidad Autónoma pueda elaborarlo y aprobarlo, por lo que no se justifica la aprobación estatal.

En consecuencia, el apartado 2 de esta disposición Adicional Octava se considera inconstitucional en cuanto prevé la aprobación por la Administración estatal del plan autonómico al que se refiere.

- Disposición Adicional Novena.

Esta disposición permite que las instalaciones de depuración de aguas residuales de interés general, construidas en dominio público marítimo terrestre antes de la entrada en vigor de la Ley, que deban ser reubicadas en cumplimiento de una resolución judicial, continúen temporalmente su actividad, en el mismo emplazamiento, en las condiciones de servicio y explotación que sean necesarias para cumplir con los objetivos medioambientales exigidos por la normativa aplicable.

Para el Gobierno autonómico esta disposición vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y la independencia judicial al mantener, de forma arbitraria, injustificada y discriminatoria, la actividad de las plantas depuradoras de interés general que deban ser reubicadas en cumplimiento de sentencia judicial firme.

El Tribunal Constitucional ha afirmado reiteradamente que una de las proyecciones del derecho reconocido en el artículo 24.1 CE (en relación con los artículos 117.3 y 118 CE) es la garantía de que las resoluciones judiciales alcancen la efectividad otorgada por el Ordenamiento, “lo que implica de un lado el derecho a que las resoluciones judiciales firmes se ejecuten en sus propios términos y, de otro, el respeto a su firmeza y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas” (SSTC 171/1991, de 16 de septiembre, FJ 3; 198/1994, de 4 de julio, FJ 3; 197/2000, de 24 de julio, FJ 2; 83/2001, de 26 de marzo, FJ 4). Por ello, “no tiene cabida en nuestra Constitución aquella ley o el concreto régimen jurídico en ella establecido cuyo efecto sea el de sacrificar, de forma desproporcionada, el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme” (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 11), “pues siendo indudable que la Constitución reconoce al legislador un amplio margen de libertad al configurar sus opciones, no es

menos cierto que también le somete a determinados límites, entre ellos el que se deriva del artículo 24 CE" (STC312/2006, de 8 de noviembre, FJ 5).

No obstante, "corresponde al Tribunal Constitucional determinar, en atención a las circunstancias del caso, si el efecto obstativo de la Ley sobre la ejecución de la Sentencia puede encontrar o no justificación en una razón atendible, esto es, teniendo en cuenta los valores y bienes constitucionales protegidos" (STC 312/2006, de 8 de noviembre, FJ 4).

En base a la anterior jurisprudencia constitucional, en este caso habrá de ponderarse si la enervación de la fuerza ejecutiva de las sentencias a que alude la DA Novena se acompaña de una justificación suficiente, y de medidas que permitan ponderar su necesidad, con la fuerza suficiente para aceptar el sacrificio de la ejecutoriedad de las resoluciones judiciales recaídas en esta materia. Efectivamente se aporta una razón para esta decisión: la crisis económica, y la dificultad de movilizar recursos de capital para financiar las instalaciones alternativas. También se excluyen los supuestos límite: depuradoras establecidas en espacios naturales protegidos (DA 9ª.3), se señala la transitoriedad de la situación tolerada (hasta que "las circunstancias económicas" permitan su cese) y se modulan las condiciones de su funcionamiento, que deberán adecuarse a los "objetivos medioambientales exigidos por la normativa aplicable". Sin embargo, la situación de salida (DA Novena.2) no parece garantizar la efectividad de la reposición íntegra de los efectos suspendidos de las resoluciones judiciales, porque se abandona la deslocalización impuesta por las sentencias en cuestión (las instalaciones continuarán en su actual ubicación), y porque se aplicarán "criterios de sostenibilidad de las inversiones" (de naturaleza exclusivamente económica, no ambientales) para decidir cómo quedarán tales depuradoras. En definitiva, si pudiera resultar aceptable sacrificar temporalmente el objetivo ambiental protegido por los fallos de las sentencias, en atención a razones sobrevenidas y extraordinarias de naturaleza económica, no es de recibo que superada la situación de crisis no se reponga la virtualidad ejecutiva de aquellas resoluciones judiciales, deslocalizando las depuradoras y aplicando con preferencia criterios de carácter medioambiental, sobre los de "sostenibilidad económica". En consecuencia, se estima que en este caso la modificación legal operada por la DA Novena resulta contraria al artículo 24 CE.

La regulación contemplada en este precepto sin adecuación a la LOPJ ni a la LJCA (art. 105) supone el incumplimiento de los pronunciamientos judiciales, a cuyos

órganos le está atribuida la ejecución de lo juzgado. El precepto incurre en inconstitucionalidad al vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 24 en relación con los arts. 117.3 y 118 CE, que comprende el derecho a la ejecución de las sentencias en sus propios términos, y también al conculcar el principio de seguridad jurídica que proclama el artículo 9.3 CE.

- Disposición Transitoria Primera. Apartados primero, tercero y cuarto.

Esta disposición Transitoria fija un plazo de dos años para instar la aplicación del régimen que prevé el apartado 3 de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas a los núcleos o áreas que, a su entrada en vigor, no estuvieran clasificados como suelo urbano pero que, en ese momento, reunieran alguno de los requisitos que se establecen en la propia Disposición, para los que se distingue según que se trate de municipios con o sin planeamiento (apartado 1). De acuerdo con lo que establece su apartado 2, esta disposición se aplicará a los núcleos o áreas delimitados por el planeamiento o, en defecto de éste, serán delimitados por la Administración urbanística competente, en ambos casos previo informe favorable del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que deberá pronunciarse sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre. Su apartado 3 prevé asimismo la solicitud de este informe, en el plazo de tres meses, en los casos en que las Administraciones urbanísticas ya hayan delimitado o clasificado como suelo urbano los núcleos o áreas a los que se refiere el apartado primero. Por último, su apartado 4 prohíbe la autorización de nuevas construcciones de las prohibidas en el artículo 25 de la Ley de Costas en estos núcleos o áreas.

Los apartados 1 y 4 de esta disposición Transitoria Primera se impugnan por vulnerar las competencias autonómicas en materia de urbanismo.

La Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas contempla un régimen transitorio en relación con los terrenos clasificados a su entrada en vigor y que estén ubicados en la zona de servidumbre de protección, estableciendo un distinto régimen en función de la clasificación de estos suelos como urbanizables (apartado 2) o urbanos (apartado 3). En este último caso, estos terrenos urbanos se someten a las servidumbres establecidas en la propia Ley, con la única salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros.

Esta extensión del régimen del suelo clasificado, antes de la vigencia de la Ley 22/1988, como urbano dentro de la servidumbre de protección a otros suelos sin tal clasificación, pero con características de urbanización consolidada, fue reconocida

por la Ley canaria 7/2009, de 6 de mayo, de Modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, para introducir en ésta las Disposiciones Adicionales Decimotercera, Decimocuarta y Decimoquinta, de contenido similar a la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 2/2013. Esta Ley canaria ha sido objeto del recurso de inconstitucionalidad número 6964-2009, promovido por el Presidente del Gobierno, y la vigencia y aplicación de algunos de sus preceptos se encuentran suspendidas por virtud del artículo 161.2 de la Constitución.

La STC 149/1991, cuya doctrina ha sido recientemente reiterada por las SSTC 87 y 137/2012, declaró la constitucionalidad de esta disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas, que consideró amparada en las competencias estatales derivadas de los apartados 1º y 23º del artículo 149.1 CE, rechazando con ello la vulneración de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

La Sentencia se expresó en los siguientes términos:

“Una vez más hay que señalar que el reproche queda privado de todo fundamento al haber sido ya rechazado que las disposiciones relativas a la servidumbre de protección -a excepción del art. 26.1- y a la zona de influencia sean contrarias de la Constitución por vulnerar las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

La Disposición transitoria tercera prevé, en efecto, un régimen transitorio en la aplicación de la servidumbre de protección y de las limitaciones previstas en la zona de influencia, lo que supone incidir en las situaciones urbanísticas preexistentes de los terrenos sobre los que aquellas recaen, afectando de esa forma a las competencias de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos en la materia de urbanismo.

No es preciso, sin embargo, examinar en detalle ese régimen, que se diversifica en función de la clasificación del suelo existente a la entrada en vigor de la Ley y, a su vez, de la existencia o no de planes parciales aprobados definitivamente o no y, en su caso, de la fecha de su aprobación y del hecho mismo de su ejecución (apartados 1, 2 y 3), pues es incuestionable que la incidencia que todo ello tiene en las competencias urbanísticas de las Administraciones autonómicas y municipales correspondientes queda plenamente justificada en la medida en que como ya se ha visto, también lo están las prohibiciones y limitaciones que, en relación al uso del

suelo por razones medio-ambientales (art. 149.1.23 C.E.), se imponen en las zonas de servidumbre de protección y de influencia.

Cabe aun añadir que este régimen transitorio encuentra además complementaria cobertura en la competencia que al Estado reserva el art. 149.1.1 de la C.E., ya que con él se garantiza que las limitaciones y servidumbres que establece la Ley no tengan una proyección desigual sobre las facultades de los propietarios según las diversas situaciones urbanísticas de los terrenos e inmuebles de su titularidad. Es decir, si la necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho que garantiza el art. 33.1 de la C.E., no quedaría plenamente asegurada si el Estado no regulase las condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes del dominio público marítimo-terrestre sujetos a las limitaciones ya conocidas, tampoco lo quedaría si no procediese a fijar los criterios a los que transitoriamente, en atención al planeamiento y circunstancias urbanísticas preexistentes en cada caso, deba acomodarse y ajustarse la aplicación de dichas limitaciones”.

Estas mismas consideraciones son trasladables a los apartados 1 y 4 de la Disposición Transitoria Primera que ahora nos ocupa, pues la misma no contiene una regulación de carácter urbanístico ni impide el ejercicio de las estatutariamente asumidas en esta materia por la Comunidad Autónoma, sino que se dirige a aplicar el régimen previsto en la referida Disposición de la Ley de Costas, declarada constitucional, a otros terrenos situados en la zona de protección, dentro, por lo tanto del régimen jurídico de la protección del dominio público.

En relación por último con las prohibiciones contenidas en el apartado 4, esta conclusión no se enerva por el hecho de que la Disposición transitoria tercera de la Ley de Costas en su apartado 3 sí permita construcciones, en las condiciones que establece y de forma excepcional, de las prohibidas por el artículo 25. A este respecto sostiene el Gobierno que la regulación en este caso ha de ser similar, pero ello no se sostiene dado que no se contempla la misma situación, pues en el primer caso se trata de suelos que ya eran urbanos antes de la entrada en vigor de la Ley, lo que no acontece en la nueva regulación.

Por otra parte, el **apartado 3** se impugna por incurrir, en opinión del Gobierno, en retroactividad auténtica o de grado máximo, al pretenderse anudar sus efectos a situaciones de hecho ya consumadas (clasificación de suelo urbano), producidas con anterioridad a la propia Ley, vulnerando con ello el mandato de irretroactividad de

las normas restrictivas de derechos individuales establecido en el artículo 9.3 CE, además de provocar inseguridad jurídica.

Este apartado 3 parte de la existencia de núcleos o áreas que a la entrada en vigor de la Ley de Costas no estaban clasificados como suelo urbano, pero sí reunían los requisitos a que se refiere el apartado 1, y que fueron clasificados como urbanos después de la entrada en vigor de la citada Ley.

Si ello es así, tal clasificación operada por el planeamiento quedó sujeta, como señala el Gobierno, al trámite de informe preceptivo y vinculante de la Administración estatal en virtud de lo previsto en los artículos 112 y 117 de la propia Ley de Costas, que debió pronunciarse precisamente sobre los aspectos de su competencia, es decir, sobre el cumplimiento de las disposiciones de la citada Ley y de sus normas de desarrollo (artículo 112). Este informe presenta pues el mismo contenido que el ahora previsto en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Primera, que ha de versar sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre. La norma tiene, por ello, carácter retroactivo, en la medida en que se dirige a situaciones ya consumadas, por lo que efectivamente ha de considerarse inconstitucional por los motivos esgrimidos por el Gobierno.

CONCLUSIONES

1. Se consideran contrarios a la Constitución los apartados ocho, doce, treinta y ocho y cuarenta del artículo 1 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Asimismo, resultan inconstitucionales sus Disposiciones Adicionales Octava.² y Novena, la Disposición Transitoria Primera.³ y la Disposición Final Segunda, en cuanto al título constitucional utilizado en relación con el apartado cuarenta del artículo 1.

2. Se estima que también contradicen la Constitución las Disposiciones Adicionales Cuarta y Séptima, de acuerdo con el Fundamento II de este Dictamen.

3. Se ajustan a la Constitución los apartados dos y dieciséis del artículo 1 de la Ley 2/2013, citada, así como los apartados uno y cuatro de su Disposición Transitoria Primera.