

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**1893** *Pleno. Sentencia 5/2015, de 22 de enero de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 6964-2009. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 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 sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, costas y medio ambiente: nulidad de los preceptos legales autonómicos que establecen limitaciones o servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre y regulan su deslinde; interpretación conforme del precepto que crea un censo de edificaciones singulares ubicadas en el demanio marítimo-terrestre (STC 87/2012).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho, y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad 6964-2009, promovido por el Presidente del Gobierno, frente a los artículos 1, 2 y 3 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 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 sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario. Han comparecido el Congreso y el Senado y formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de Canarias. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 28 de julio de 2009, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2 y 3 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias.

En la demanda se hizo expresa invocación del artículo 161.2 CE, a los efectos de que se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto legal impugnado.

2. Para el Abogado del Estado, los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 7/2009, que son impugnados y que introducen, respectivamente, las disposiciones adicionales decimotercera, decimocuarta y decimoquinta en el Decreto Legislativo 1/2000, vulneran las competencias del Estado derivadas de los artículos 132 y 149.1 apartados 1, 8

y 23 CE, por resultar contrarios a la legislación estatal dictada en ejercicio de tales competencias. Antes de profundizar en las razones que dan sustento a la impugnación de la Ley canaria 7/2009, esta parte apunta la evidente similitud entre el presente recurso de inconstitucionalidad y el recurso número 3644-2009, promovido por el Presidente del Gobierno contra la disposición adicional segunda de la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda, por lo que anuncia que ambos recursos siguen un similar esquema argumental.

En primer término se aborda la cuestión de la delimitación competencial que debe enmarcar el proceso constitucional incoado. El Abogado del Estado, a falta de pronunciamiento expreso en la norma impugnada, deduce del apartado III de la exposición de motivos de la Ley 7/2009 y de lo contenido en el Decreto Legislativo 1/2000 al que esta modifica, que su dictado se ampara en la competencia autonómica exclusiva sobre «ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda» (art 30. 15 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Canarias), así como en la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de «protección del medio ambiente, incluidos los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad» (art. 32.12 del Estatuto de Autonomía de Canarias: EACan). Estando presentes en el supuesto dos competencias materiales, el Abogado del Estado estima que la competencia prevalente en este caso es la que se refiere a la «ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda», cuyo alcance ha perfilado el Tribunal Constitucional en sentencias como las SSTC 149/1998, de 2 de julio, y 46/2007, de 1 de marzo. La Abogacía del Estado considera que la legislación autonómica impugnada se dicta desconociendo los límites que la jurisprudencia constitucional vincula al ejercicio de las competencias autonómicas en la materia y que se asocian al ejercicio de las potestades estatales derivadas del artículo 132 CE, en relación con los apartados 1, 8 y 23 del artículo 149.1 CE.

En segundo lugar, el recurrente caracteriza la inconstitucionalidad atribuida a la norma impugnada como mediata o indirecta, por concurrir la vulneración del orden de distribución de competencias legítimamente articulado por el Estado a través del dictado de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC), que actúa en este caso como norma básica de referencia. Para justificar el carácter básico de la normativa estatal referida, el Abogado del Estado acude a lo dispuesto en la STC 149/1991, de 4 de julio, que declaraba la constitucionalidad de la mayor parte de los preceptos de la Ley de costas de 1988, y en particular consideraba expresamente conformes a la Constitución los artículos 23 y la disposición transitoria tercera de la Ley de costas [fundamentos jurídicos 3 d) y 8 d)], así como a lo determinado en la STC 198/1991, de 17 de octubre, en relación con las disposiciones transitorias séptima y novena del Real Decreto 1471/1989, también consideradas conformes a la Constitución.

Seguidamente, la demanda se detiene en cada uno de los preceptos impugnados para justificar la contradicción entre aquellos y la norma interpuesta de verificación del ajuste constitucional.

a) La disposición adicional decimotercera del Decreto Legislativo 1/2000, introducida por el artículo 1 de la Ley 7/2009, se opone, según el Abogado del Estado, al artículo 23.1 de la Ley de Costas en la redacción vigente al momento de la interposición del recurso.

Este precepto establecía que «la servidumbre de protección recaerá sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar», pudiendo ser ampliada la extensión de esta zona por la administración del Estado, «de acuerdo con la de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente, hasta un máximo de otros 100 metros, cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre, en atención a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate» (apartado 2 del art. 23 LC). Además la disposición transitoria tercera de la Ley de costas establecía un régimen transitorio para la aplicación de esta servidumbre de protección, distinguiendo entre:

(i) Los terrenos que a la entrada en vigor de la Ley estuvieran clasificados como suelo urbanizable no programado y suelo no urbanizable, a los que, de acuerdo con el apartado 1 de la disposición transitoria, les serían de inmediata aplicación «las disposiciones contenidas en el Título II sobre zonas de servidumbre de protección y de influencia», entre las que se encuentra el artículo 23 LC.

(ii) Los terrenos que, a la entrada en vigor de la Ley estuvieran clasificados como suelo urbanizable programado o apto para la urbanización, respecto de los que el párrafo 2 de la disposición transitoria prevé el mantenimiento del aprovechamiento urbanístico atribuido, distinguiéndose la aplicación de la zona de servidumbre en función de que existiera plan parcial aprobado definitivamente.

iii) Y los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley, que estarán sujetos a una servidumbre de protección de 20 metros (párrafo 3, de la disposición transitoria tercera).

De modo que la Ley de costas, desarrollada en este punto por las disposiciones transitorias séptima y novena del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, sólo permite la aplicación de la servidumbre de 20 metros, de forma transitoria, a los terrenos que estuvieran clasificados como urbanos a la entrada en vigor de aquella Ley, prescribiéndose la aplicación, en los demás supuestos, de la servidumbre de 100 metros, como medida de protección del medio ambiente y, en concreto, del dominio público marítimo-terrestre. Fijado de este modo el contenido de la norma básica de contraste, la Abogacía del Estado entiende que el artículo 1 de la Ley 7/2009, pretende incidir en el régimen de aplicación en el tiempo de un precepto estatal, al introducir un régimen transitorio diferente para Canarias. Reconoce el Abogado del Estado que si bien la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia para incidir normativamente en la protección del dominio marítimo-terrestre a través de su facultad de desarrollo de la legislación básica estatal, no la tendría en cambio para afectar al régimen transitorio de la legislación básica, ni siquiera en el caso de que no pretendiese más que reproducir lo establecido en las disposiciones transitorias de esta ley estatal (con cita de la STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), dándose la circunstancia, en este caso, de que la Comunidad Autónoma incide en el régimen transitorio de la ley estatal en sentido incompatible con la legislación básica, tal y como se deduce de la lectura de la disposición adicional decimotercera del Decreto Legislativo 1/2000, que establece lo siguiente:

«1. A los efectos de la aplicación del régimen transitorio de la Ley de Costas, se considerarán áreas urbanas, con independencia de la existencia o no de instrumento de ordenación sobre las mismas y de la clase y categoría de suelo que en su caso se estableciera, las que, a 29 de julio de 1988, se encontraran en alguno de los siguientes supuestos: a) Las que comprendan terrenos que cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica. b) Las que comprendan terrenos consolidados por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, si el municipio en el que se ubicara tuviera en esa fecha planeamiento general en vigor. c) Las que comprendan terrenos consolidados por la edificación al menos en la mitad de su superficie, si el municipio en el que se ubicara el asentamiento no tuviera en esa fecha planeamiento general en vigor. 2. Dicha declaración se efectuará por el órgano autonómico que se determine reglamentariamente, a iniciativa del Cabildo o del Ayuntamiento competente, que aportará los medios de prueba que sirvan de motivación al correspondiente acto.»

La disposición impugnada, tal y como se deriva de la lectura del precepto a la luz de lo dispuesto en la exposición de motivos de la Ley canaria 7/2009, pretende aplicar la servidumbre reducida de 20 metros de la disposición transitoria tercera de la Ley de costas a suelo expresamente clasificado, a la entrada en vigor de la legislación de costas, como suelo rústico de asentamiento rural, en contra de lo que prevé la norma básica, que es la aplicación de la servidumbre reducida a los terrenos clasificados como suelo urbano

a la entrada en vigor de la Ley, en virtud de lo establecido en la disposición transitoria novena del Real Decreto 1471/1989. Sintetiza la Abogacía del Estado su impugnación estableciendo que disposición adicional decimotercera del Decreto Legislativo canario 1/2000, vulnera las previsiones de la normativa básica estatal: 1) al pretender la aplicación de la servidumbre reducida a terrenos expresamente clasificados como rústicos a la fecha de la entrada en vigor de la Ley; 2) al pretender la aplicación de la servidumbre reducida a terrenos no clasificados que, al tiempo de la entrada en vigor de la Ley de costas, reunieran las circunstancias de la disposición adicional decimotercera, pero respecto de los que, en ese momento, no existiera acto expreso alguno de reconocimiento de la concurrencia de esas circunstancias.

b) El art. 2 de la Ley 7/2009, que introduce la disposición adicional decimocuarta del Decreto Legislativo 1/2000, establece que «la administración urbanística actuante fijará el límite interior de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre y establecerá la ordenación de los terrenos comprendidos en la misma, teniendo en cuenta la línea de ribera del mar que a tal efecto le comunique la administración del Estado, comunicación que irá acompañada del correspondiente proyecto técnico y expediente administrativo». Frente a esta disposición, el Abogado del Estado afirma que la legislación básica estatal configura el deslinde como competencia exclusiva plena del Estado, de lo que se deduce la contradicción entre la normativa autonómica y la básica estatal contenida en los artículos 11, 12, 13 y 110 a) de la Ley de Costas, así como en los artículos 18 y siguientes del Real Decreto 1471/1989, que realizan el desarrollo reglamentario de la facultad estatal de deslinde. Reproduciendo los argumentos contenidos en la demanda que dio lugar al recurso de inconstitucionalidad 3644-2009, la Abogacía del Estado afirma que las citadas disposiciones de la Ley de costas, y del Real Decreto 1471/1989 han de ser considerados básicos, y ello en virtud de que se dictan en desarrollo de la competencia estatal, ex artículos 132, 149.1. 1, 8 y 23 CE, relativa a la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural (con cita de la STC 227/1988). Si la delimitación del dominio público es un *príus* para el concreto ejercicio de las competencias que sobre él se ostenten, sólo el Estado, como titular de ese dominio público, puede efectuar la operación de deslinde.

Teniendo en cuenta, por tanto, que los artículos 132 CE y 149.1, apartados 1, 8 y 23 CE, sustentan la competencia plena del Estado para la delimitación del dominio público marítimo-terrestre, lo que abarca desde la definición legal de dicho demanio, hasta su material deslinde, así como la definición del régimen jurídico del dominio público y de su zona de servidumbre, resulta evidente que la regulación autonómica excede el ámbito competencial que le está reservado a la Comunidad Autónoma de Canarias. La ley canaria desconoce la competencia estatal y atribuye a la Administración autonómica la facultad de efectivo deslinde del dominio público marítimo terrestre mediante la fijación del límite interior de la zona de servidumbre de protección, que coincide con el límite exterior del demanio natural. Afirma el Abogado del Estado que si en el recurso de inconstitucionalidad 3644-2009 se cuestionaba el indebido condicionamiento de una competencia exclusiva ajena, en este caso la Comunidad Autónoma de Canarias va más lejos, asumiendo directamente una competencia ajena. Acudiendo a la exposición de motivos de la Ley impugnada, la Abogacía del Estado interpreta que la legislación canaria impugnada pretende reaccionar frente a la posibilidad de que el Estado modifique el deslinde del dominio público marítimo-terrestre en perjuicio de las propiedades colindantes, y lo hace desconociendo una competencia ajena, la del Estado para deslindar el dominio público marítimo-terrestre.

c) Por último, el Abogado del Estado se centra en los argumentos de inconstitucionalidad mediata relativos al artículo 3 de la Ley 7/2009, que introduce la disposición adicional decimoquinta del Decreto Legislativo 1/2000, cuya dicción literal es la que sigue:

«1. La Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo formulará un censo de edificaciones que, ubicadas en el demanio marítimo-terrestre y en sus zonas de servidumbre de tránsito y servidumbre de

protección, tengan un valor etnográfico, arquitectónico o pintoresco, debiendo valorarse su antigüedad, integración en el litoral y finalidad social, al objeto de su consideración en el otorgamiento de concesiones y autorizaciones que puedan solicitar los titulares de las mismas al amparo de la disposición transitoria cuarta de la Ley de Costas.

2. La inclusión en el censo requerirá el compromiso del titular de la edificación o, en su defecto, del Ayuntamiento respectivo, de instalación de los servicios urbanísticos básicos en el área en que se ubique la misma, especialmente del sistema de evacuación de aguas residuales que impida su vertido incontrolado al mar.

3. El censo se aprobará mediante Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo y a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos, que deberán remitir la relación de edificaciones, los compromisos a que se refiere el apartado anterior y el proyecto de urbanización primaria del área, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente norma.»

Frente a ello, la disposición transitoria cuarta de la Ley de costas, declarada expresamente constitucional por el fundamento jurídico 8 e) de la STC 149/1991, excepto en la referencia a la Administración del Estado que realiza el apartado 2 c), prescribe que:

«1. Las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, sin la autorización o concesión exigible con arreglo a la legislación de costas entonces vigente, serán demolidas cuando no proceda su legalización por razones de interés público.

2. En las obras e instalaciones legalizadas conforme a lo previsto en el apartado anterior, así como en las construidas o que puedan construirse al amparo de licencia municipal y, cuando fuera exigible, autorización de la administración del Estado otorgada con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, que resulten contrarias a lo establecido en la misma, se aplicarán las siguientes reglas:

a) Si ocupan terrenos de dominio público marítimo-terrestre, serán demolidas al extinguirse la concesión.

b) Si se emplazan en la zona de servidumbre de tránsito, no se permitirán obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exija la higiene, ornato y conservación previa autorización de la administración del Estado. Esta no se otorgará si no se garantiza cuando sea necesario la localización alternativa de la servidumbre.

c) En el resto de la zona de servidumbre de protección y en los términos en que la misma se aplica a las diferentes clases de suelo conforme a lo establecido en la disposición transitoria tercera, podrán realizarse, previa autorización de la administración del Estado, obras de reparación y mejora, siempre que no impliquen aumento de volumen de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquéllas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. En caso de demolición total o parcial, las nuevas construcciones deberán ajustarse íntegramente a las disposiciones de esta Ley.»

A juicio del Abogado del Estado el legislador autonómico no puede crear registros administrativos que tengan por efecto condicionar el ejercicio de una competencia ajena, de modo que, en este caso, siendo la autorización de competencia estatal o local, el legislador autonómico no puede condicionar su concesión mediante la imposición de tomar en consideración una previa decisión exclusiva de la Comunidad Autónoma, habiéndose manifestado ya en este sentido el Tribunal Constitucional en los fundamentos jurídicos 11 y 12 de la STC 46/2007. La Abogacía del Estado estima que la Comunidad Autónoma obliga al Estado a tomar en consideración el censo en la adopción de decisiones sobre las autorizaciones y concesiones en dominio público marítimo-terrestre,



con lo que, en la práctica, viene a desplazar el centro decisorio del Estado a la Comunidad, así como los criterios decisorios, debiendo ceder la protección del demanio natural a que atiende la legislación de costas en beneficio de los valores de las edificaciones a que se refiere la disposición impugnada. En último término, y como argumento conclusivo, el Abogado del Estado recuerda que, en el caso de que la disposición impugnada pretendiera conformar un mecanismo de coordinación, estaría invadiendo también la competencia estatal, porque es al Estado, como titular de la potestad legislativa básica, a quien corresponde establecer las técnicas de coordinación.

3. El Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, por providencia de 29 de julio de 2009, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de Canarias y al Parlamento de Canarias, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes en el proceso y desde el día en que aparece publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros. Finalmente, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Canarias».

4. Mediante sendos escritos presentado en el Registro General de este Tribunal el día 9 de septiembre de 2009 los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado comunicaron los acuerdos de las Mesas de una y otra Cámara de dar por personadas a ambas Cámaras en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

5. La Letrada del Servicio jurídico del Gobierno de Canarias, evacuó el día 17 de septiembre de 2009 el trámite de alegaciones conferido, interesando la desestimación del recurso interpuesto por el Estado. El escrito de alegaciones fue registrado el 18 de septiembre de 2009.

La Letrada del Gobierno arranca sus alegaciones definiendo la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en que se basa el dictado de la Ley 7/2009, por remisión al artículo 148.1.3 CE, que establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, así como a artículos 30.15 y 16 y 32.12 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre. El artículo 30 ECA atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (apartado 15) y sobre espacios naturales protegidos (apartado 16), y el artículo 32.12 EACan asume competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre protección del medio ambiente, incluidos los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Estas competencias habrán de ser interpretadas, y así lo reconoce esta parte, a la luz de lo contenido, fundamentalmente, en las SSTC 149/1991, 149/1998 y 46/2007.

A partir de esta delimitación competencial, y dada la concurrencia de títulos, la Letrada autonómica substraer la regulación impugnada del ámbito de la legislación medioambiental, para llevarla al terreno de la regulación de los usos del suelo, espacio en el que la competencia estatal no irá tan lejos, pues no estará amparada en el artículo 149.1.23 CE (con cita de la STC 36/1994, FJ 30), ni en el artículo 149.1.1 CE (con cita de la STC 61/1997, FFJJ 8 y 9). Y es que esta parte considera que el recurso del Presidente del Gobierno realiza una interpretación expansiva del ámbito material que reserva al Estado el artículo 49.1.23 CE. Por un lado porque la protección del medio ambiente ex artículo 45 CE no se configura como un derecho fundamental a efectos de la invocación

del artículo 149.1.1 CE, con lo que no sirve este precepto como justificación de la competencia estatal (con cita de la STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2), y de otro porque el apartado 23 del artículo 149.1 CE no habilita al Estado para regular ni la totalidad del suelo no urbanizable, ni, por supuesto, el suelo urbano. A juicio de esta parte el Tribunal Constitucional en sentencias como las SSTC 61/1997, FJ 16, y 164/2001, FJ 32, habilita al Estado para regular sobre suelo no urbanizable de especial protección basándose en la atribución contenida en el artículo 149.1.23 CE, y para regular sobre suelo no urbanizable basándose en el artículo 149.1.1 CE, que permite al Estado establecer las condiciones de igualdad de los titulares dominicales.

Teniendo en cuenta los anteriores razonamientos, el Gobierno de Canarias parte de la consideración genérica de que la clasificación del suelo y la planificación de los usos del suelo son técnicas propiamente urbanísticas, y por ello de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (con cita de la SSTC 36/1994, FJ 30; y 61/1997, FF JJ 7, 8 y 9). Junto a ello y siendo la disposición transitoria novena.3 del Reglamento de costas, y no la Ley de costas, la norma que determina lo que es suelo urbano, no puede entenderse que la norma reglamentaria sea básica, máxime si se tiene en cuenta la jurisprudencia contenida en la STC 1/2003, referida al concepto formal de las bases. En virtud de lo anterior no se imponen a la Comunidad Autónoma límites materiales a la determinación de qué sea suelo urbano a los efectos de la aplicación de las disposiciones transitorias de la Ley de costas. La Letrada del Gobierno de Canarias insiste en que si la finalidad de las disposiciones transitorias de la Ley de costas es garantizar la igualdad de todos los españoles en relación con las limitaciones sobre la propiedad (art. 33 CE), dado que el papel de las normas básicas es establecer normas mínimas o primarias, bastaría con establecer genéricamente la anchura de la servidumbre de protección en función de las distintas clases de suelo, sin definir lo que se entiende por cada una de ellas.

a) En relación con el artículo 1 de la Ley 7/2009, el escrito de alegaciones niega la contradicción entre la disposición estatal de referencia, cuyo carácter básico rechaza, y la disposición autonómica. Esta parte afirma que la singularidad del régimen establecido por el artículo 1 de la Ley Canaria 7/2009 es que no exige que los terrenos excluidos de la servidumbre de protección extensa estuvieran formalmente declarados como urbanos por el planeamiento, a fecha 29 de julio de 1988, sino que considera suficiente que los terrenos cuenten con los requisitos legales exigidos en aquella fecha para ser considerados como urbanos, encomendándose a la administración autonómica la declaración o reconocimiento de esas áreas urbanas a petición del ayuntamiento o cabildo, en quienes recaen la carga de la prueba de la concurrencia de los supuestos determinantes de la condición de suelo urbano. La representación procesal del Gobierno canario recuerda que la disposición impugnada reproduce, al referirse a los criterios legales antes aludidos, el contenido de los artículos 78 a 81 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, normativa vigente al momento de la entrada en vigor la Ley de costas, de manera que la Ley 7/2009, no añadiendo nada nuevo a la regulación urbanística tradicional, por lo que, amparada en sus propias competencias, la Comunidad Autónoma se ha limitado a repetir o que la ley estatal establece.

La Letrada autonómica reconoce, no obstante, el elemento diferenciador entre la normativa estatal y la autonómica, esto es la circunstancia de que la norma autonómica otorga idéntico régimen al suelo urbano clasificado como tal y al suelo no clasificado como urbano pero que cumpliera las condiciones para serlo, pero la justifica afirmando que en materia de suelo urbano, la realidad se impone sobre la clasificación formal, de modo que si el terreno de que se trata cumple los requisitos determinantes de esa clase de suelo, lo será, con independencia de lo que diga lo que diga el plan, y aplicándose al caso el concepto de la fuerza normativa de lo fáctico (por todas las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2001, de 30 de junio de 2006, y de 23 de septiembre de 2008).

En síntesis, estima esta parte, interpretando la disposición transitoria novena, apartado tercero, del Reglamento de costas que suelo urbano será aquel que cumpla los criterios determinados por la ley, independientemente de que esté o no clasificado

pudiendo, en el caso de situaciones urbanas consolidadas, reconocerse tal situación tanto por resolución administrativa, como por resolución judicial. En este contexto, es la Ley Canaria 7/2009 la que determina qué sea suelo urbano, autorizando la declaración por la administración de áreas urbanas en el litoral, a partir de los criterios legales de clasificación, que se imponen sobre el plan y lo hace en ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo legislativo de protección del medio ambiente y en virtud de la competencia exclusiva en materia de urbanismo. Así, la declaración por la administración autonómica de área urbana en el litoral, es vinculante para la administración del Estado que no tiene competencia para reconsiderar por sí misma el cumplimiento de la legislación urbanística, de modo que la Administración de costas no puede separarse de una decisión adoptada por la Administración autonómica dictada en el ejercicio de una competencia exclusiva, la ordenación del territorio, sin perjuicio de que pueda recurrir ante los Tribunales en el supuesto de entender que esa declaración vulnera de algún modo su competencia.

A juicio de esta parte, la determinación de la anchura de la servidumbre de protección no actúa la competencia del Estado para la protección del medio ambiente, puesto que, en este caso, estamos hablando de la aplicación de la servidumbre a un suelo urbano *de facto*, sin especiales valores medioambientales, transformado antes de la entrada en vigor de la Ley de costas. Se está hablando del establecimiento de un límite o línea que en ningún caso colinda con el dominio público marítimo terrestre, por lo que el Estado difícilmente puede amparar esta cuestión en la protección del dominio público, ya que, por un lado, estamos hablando de suelo transformado en el momento de entrar en vigor la Ley de costas, y por otro, que la línea interior de la servidumbre de protección no colinda con el dominio público, sino con la zona de influencia. A los argumentos anteriores se añade uno más, que incide en la finalidad de la norma aprobada, en particular en lo que hace a la reducción de la servidumbre de protección a 20 metros, y que la Letrada autonómica vincula a la voluntad estatal de evitar el pago de indemnizaciones a los propietarios de los terrenos, partiendo de los derechos adquiridos y la realidad existente en la fecha de entrada en vigor de la Ley de costas. Por ello, de los dos títulos competenciales en juego: la competencia del Estado para la protección del medio ambiente y la competencia de las Comunidades Autónomas para la ordenación del territorio, del litoral y del urbanismo, debe primar claramente este último por ser el interés prevalente.

Como argumento adicional, en defensa de la constitucionalidad de la norma autonómica impugnada, se entiende aplicable el principio de conservación de la norma, y el de interpretación de todo el ordenamiento conforme a la Constitución (con cita de las SSTC 108/1986, de 29 de julio; 76/1996, de 30 de abril; y 233/1999, de 16 de diciembre, y 202/2003).

b) Respecto de la impugnación del artículo 2 de la Ley 7/2009, la Letrada del Gobierno canario niega que exista precepto básico alguno en la Ley de costas que determine de forma expresa la competencia de la administración del Estado para determinar el límite interior de la servidumbre de protección, pero asume que los artículos 19 y 26 del Real Decreto 1471/1989, son los preceptos que señalan que el deslinde determinará el límite interior del dominio público marítimo terrestre, refiriéndose tales artículos a la señalización y localización del deslinde, pero no a su establecimiento. Teniendo este argumento en cuenta, el escrito de alegaciones solicita un pronunciamiento expreso del Tribunal Constitucional sobre el carácter básico de los artículos 19 y 26 del Reglamento de Costas, para poder enjuiciar después el ajuste constitucional del artículo 2 de la Ley 7/2009.

El Gobierno canario estima que el reparto de competencias en materia de protección del medio ambiente, implican que la regulación del dominio público y de las servidumbres legales es legislación básica en materia de protección del medio ambiente, siendo competencia estatal el deslinde del dominio público marítimo terrestre a efectos de la fijación del límite interior de la ribera del mar a partir del cual se computan las servidumbres, mientras que la proyección concreta sobre el terreno de las servidumbres



legales integra las competencias autonómicas de desarrollo y ejecución en materia de protección del medio ambiente, y de ordenación del territorio, del litoral y del urbanismo. Insiste la Letrada autonómica en los argumentos expuestos para justificar la constitucionalidad del artículo 1 de la Ley 7/2009, afirmando que la competencia estatal ex artículo 149.1 23 CE tiene difícil encaje cuando estamos hablando de un suelo urbano, cuando lo que se discute es la anchura de la servidumbre de protección en función de la clase de suelo, o dicho de otro modo el límite interior de la servidumbre de protección, límite que no colinda con el dominio público marítimo-terrestre sobre el que si tiene competencia el Estado. En este punto insiste de nuevo la Letrada autonómica en la necesidad de aplicar el principio de conservación de la norma y de interpretación de todo el ordenamiento conforme a la Constitución.

c) Por último, y respondiendo a los argumentos impugnatorios del artículo 3 de la Ley 7/2009, la Letrada del Gobierno canario afirma que la nueva disposición adicional decimoquinta del Decreto Legislativo 1/2000, tiene una función instrumental, siendo su finalidad facilitar que los inmuebles a los que se refiere el censo previsto, se puedan acoger a los procesos de legalización que, por causa de interés público, admite el régimen transitorio de la Ley de costas. El escrito de alegaciones enmarca este precepto en el ámbito de la disposición transitoria cuarta de la Ley de costas, y las disposiciones transitorias duodécima y decimotercera del Reglamento que la desarrolla, y afirma que la finalidad de la norma autonómica es establecer algunos parámetros para objetivar las razones de interés público que, de acuerdo con la Ley de costas, pueden llevar a la legalización de construcciones y edificaciones sin títulos ubicadas tanto en el dominio público, como en el espacio sobre el que se proyectan las servidumbres. Así se entiende que el precepto autonómico establece unos parámetros a ser considerados, pero no prejuzga ni vincula a la Administración competente para resolver, cuando sea la administración del Estado, en función del lugar en que se ubique la edificación. En otras palabras, el censo al que se refiere el artículo 3 de la Ley 7/2009, será vinculante dependiendo del lugar en el que se ubique la edificación, ya que en el dominio público será un simple criterio a tener en cuenta que no vincula al órgano competente para resolver. Este censo sí resulta vinculante a la hora de conceder autorizaciones en la zona de servidumbre de protección, al ser ésta una competencia autonómica.

6. El día 21 de septiembre de 2009, el Letrado Secretario General del Parlamento de Canarias, presentó ante el Tribunal Constitucional sus alegaciones, en nombre y representación de la Cámara autonómica, solicitando la desestimación del recurso interpuesto.

Los argumentos de esta parte arrancan de la definición de la delimitación competencial que en materia de urbanismo y ordenación territorial, así como en materia de medio ambiente, se deducen de la Constitución, del Estatuto de Autonomía de Canarias y de la jurisprudencia constitucional alusiva, de la que el Letrado del Parlamento autonómico destaca las SSTC 149/1991, 102/1995, 40/1998, 149/1998, 164/2001 y 46/2007.

a) En relación con la impugnación del artículo 1 de la Ley 7/2009, el Letrado del Parlamento canario niega que la norma autonómica condicione la aplicación de la disposición transitoria tercera de la Ley de costas, porque la aplicación de la norma estatal no exige un acto expreso de clasificación del suelo urbano con anterioridad a la vigencia de la Ley de costas, y una cosa es que los requisitos determinantes de la clasificación deban existir sobre el terreno en un momento anterior a la introducción de las categorías previstas en la Ley de costas y otra muy distinta exigir que el acto de constatación de unas determinadas circunstancias relevantes según el derecho intertemporal de la referida norma legal deba existir incluso antes de su promulgación.

La Ley 7/2009 no añade ningún requisito material a la regulación urbanística existente antes de que la Comunidad Autónoma de Canarias hiciera uso de sus competencias legislativas en la materia de ordenación territorial y urbanismo, conteniendo simplemente una remisión que recurre a la repetición literal de los preceptos de la norma estatal de referencia, esto es los artículos 78 y 81 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976.

Las puntualizaciones que se recogen en el precepto cuestionado son de escaso calado, a juicio de esta parte, y tratan simplemente de reflejar pronunciamientos judiciales recaídos en interpretación del marco normativo preexistente, como las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 2003, y de la Audiencia Nacional de 11 de septiembre de 2008, de 18 de febrero de 2009 y de 21 de mayo de 2009, pronunciamientos, todos ellos, que coinciden en la consideración de que, en la definición del suelo urbano, la realidad prevalece sobre la clasificación formal. Afirmar el Letrado autonómico que si el terreno de que se trata cumple los requisitos de dotación habrá de ser reputado como urbano, tanto en ausencia del plan como contra las determinaciones del plan, pues estas dos circunstancias no harían sino constatar que el planificador no ejerció correctamente sus potestades, que son regladas y que no puede apartarse de los parámetros legales. Así, para considerar un suelo como urbano, a los efectos de la aplicación de la servidumbre reducida prevista en la disposición transitoria tercera de la ley de costas, solo es necesaria la constatación de los elementos sustantivos previstos por la Ley, así como su reconocimiento por un acto administrativo expreso, que obviamente no tendrá fuerza constitutiva sino meramente declarativa. Por último, y por lo que respecta a la competencia para declarar urbanos o no urbanos unos determinados terrenos con la consecuencia de que las limitaciones previstas en la Ley de costas le sean aplicadas en una u otra forma, también los Tribunales han venido respaldando sin fisuras, y a través de una nutrida jurisprudencia citada en el escrito de alegaciones, la atribución de esa función a la Administración urbanística, esto es la Administración autonómica.

La representación procesal del Parlamento de Canarias entiende que la Administración del Estado no puede arrogarse la competencia de calificación urbanística de los terrenos de propiedad privada colindantes con el dominio público marítimo terrestre, sirviéndose del instrumento del deslinde del dominio costero e imponiendo una clasificación a la zona de servidumbre de protección, porque ello supondría vaciar las competencias urbanísticas que le corresponden legítimamente a la Comunidad Autónoma de Canarias. Además se argumenta que el empleo del término áreas urbanas en lugar de suelo urbano, por parte de la norma impugnada, no implica un apartamiento de la norma básica, pues existe equivalencia conceptual de los dos términos. Añade por último el Letrado que no existe el riesgo de que a través de esa mínima diferencia de enunciado se esconda la intención de albergar a otros tipos de suelos introducidos lícitamente con posterioridad por la legislación autonómica, ya que lo crucial en todo caso será si el suelo en cuestión era susceptible de ser considerado como urbano el 29 de julio de 1988, fecha anterior a cualquier innovación autonómica en la clasificación de suelos, que se habría dado por primera vez con la Ley 91/999, de 13 de mayo, de ordenación del territorio de Canarias.

b) En relación con la impugnación del artículo 2 de la Ley 7/2009, el Letrado del Parlamento canario, descarta la competencia estatal en materia de establecimiento del límite interior de la servidumbre de protección, al considerar que el deslinde supone la delimitación separadora entre los bienes públicos y los privados, y que los terrenos de la servidumbre de protección no están comprendidos en el deslinde, que solo contemplará la línea exterior de la zona de protección, coincidente con la línea interior del dominio público.

Se insiste en esta idea al afirmar que la servidumbre alude a terrenos no integrados en el dominio público marítimo terrestre, sino a terrenos adyacentes al mismo, que de ordinario serán de titularidad privada sujeta a limitaciones derivadas de la colindancia de esta franja respecto al demanio. En el escrito de alegaciones se afirma que tampoco queda conculcado el artículo 18 y siguientes del Reglamento de costas, en la medida en que el deslinde debe contener el límite interior del dominio público marítimo-terrestre, sin perjuicio de que se puedan delimitar también las distintas clases de pertenencias que lo integran, pero esta línea no coincide con el límite interior de la zona de servidumbre, cuya fijación la nueva Ley encomienda a la Comunidad Autónoma de Canarias, sino con la línea exterior de la zona de servidumbre. No se compadece con la distribución de competencias que la Administración del Estado pueda decidir o no la reducción espacial de la servidumbre de protección a 20 metros, pues en tal supuesto estaría determinando,

incluso contra la opinión de la Comunidad Autónoma, la consideración de urbano o no urbano del suelo afectado. Si bien la determinación del ancho de la franja de servidumbre es fruto de una previsión legal del Estado que la anuda a un dato puramente urbanístico, la apreciación de este dato incumbe a la instancia pública que tiene competencia en esta materia y que es la Administración autonómica. Concluye su argumentación el Letrado del Parlamento de Canarias afirmando, que, en aplicación de la doctrina constitucional contenida en la STC 149/1991, FJ 3, compete a las Comunidades Autónomas ordenar y gestionar la servidumbre de protección y la zona de influencia, lo que incluye, entre otras, las potestades autorizadoras, y la fijación de la línea interior —hacia tierra— de la referida zona de servidumbre de protección, mientras que es competencia del Estado la potestad de deslinde del dominio público marítimo terrestre, esto es de la fijación de la línea de ribera del mar, que de ordinario coincidirá con la línea interior —hacia tierra— del dominio público terrestre (y, por ende, con la línea exterior —hacia el mar— de la zona de servidumbre de protección). Eso supone que el régimen de las servidumbres previsto en la Ley de costas se conecta con la competencia estatal sobre legislación básica en materia de medio ambiente, pero su aplicación y ejecución (y la restitución sobre el terreno o sea la proyección espacial de las previsiones legales se revela plenamente como una media de ejecución) forman parte de la competencia autonómica.

c) Por último, y respondiendo a la impugnación del artículo 3 de la Ley 7/2009, el Letrado autonómico afirma que el Abogado del Estado realiza una lectura errada del precepto, que se limita a contener un mandato al Gobierno de Canarias para que elabore un censo de edificaciones situadas en el dominio público o en sus zonas de servidumbre, para asegurar que los informes que pueda emitir la Administración de la Comunidad Autónoma apliquen un tratamiento igualitario, y sin tal actividad condicione los actos administrativos que puedan corresponder a cualquier administración, en orden a la declaración del carácter legalizable o ilegalizable de las edificaciones afectadas.

Esta parte argumenta que la norma cuestionada pretende garantizar, ante el silencio de la norma estatal, que el criterio aplicable por el Gobierno de Canarias sea homogéneo, objetivo y transparente tanto en los casos en que deba informar una decisión ajena, como en aquellos que deba adoptar una propia. Junto a ello el escrito de alegaciones asume que el registro persigue aflorar una situación esencialmente clandestina, pero también tolerada por las distintas Administraciones, que para su adecuada reconducción requiere previamente una evaluación cuantitativa y cualitativa. Insiste el Letrado en que la inclusión en el censo no cambia la expectativa de los titulares de las construcciones en cuanto a su legalización, pues no tiene efecto sustantivo de ninguna clase, sin perjuicio de que los juicios y valoraciones que vierta la Administración en el registro puedan luego esgrimirse como antecedentes cuya corrección requiriera una expresa motivación, o incluso como actos propios del parecer de los órganos, sea a la hora de informar o decidir los expedientes individuales de legalización. Y se concluye afirmando que, respecto de las edificaciones en el dominio público marítimo terrestre, la administración de la Comunidad Autónoma puede informar los procedimientos donde se ventile la legalización o la declaración de ilegalizable de las construcciones ejecutadas en cualquiera de las pertenencias del demanio, aunque en tales casos la competencia para legalizar en el dominio público marítimo-terrestre corresponde a la Administración general del Estado.

7. Mediante providencia de 22 de octubre de 2009, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el artículo 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de preceptos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad, se oyerá a las partes personadas —Abogado del Estado, Gobierno de Canarias y Parlamento de Canarias— para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que consideren conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

8. El Abogado del Estado mediante escrito registrado el 2 de noviembre de 2009, evacuó el trámite conferido, interesando el mantenimiento de la suspensión. Por escrito registrado el día 4 de noviembre de 2009 la Letrada del servicio jurídico del Gobierno de

Canarias solicita el levantamiento de la suspensión, puesto que el mismo, a su juicio, ni perjudica al interés general ni determina la constitución de situaciones jurídicas subjetivas de imposible o difícil reparación en el supuesto de estimarse el recurso. Por último el Letrado del Parlamento de Canarias evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 6 de noviembre de 2009, solicitando también el levantamiento de la suspensión. El Pleno del Tribunal Constitucional, por ATC 277/2009, de 10 de diciembre, acordó mantener la suspensión de la vigencia y aplicación del artículo 1 de la Ley de Canarias 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 sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, así como levantar la de sus artículos 2 y 3.

9. Mediante providencia de 20 de enero de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido interpuesto por el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno de la Nación, contra los artículos 1, 2 y 3 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 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 sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario.

El artículo 1 impugnado supone la aplicación singular, al territorio costero canario, del régimen transitorio de la Ley de Costas, introduciéndose algunas variaciones a esa aplicación, mientras que el artículo 2, determina que es competencia de la Administración autonómica la fijación del límite interior de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre. Por último el artículo 3 atribuye a la Administración autonómica la potestad para elaborar un censo de las edificaciones ubicadas en el demanio marítimo-terrestre y en sus zonas de servidumbre de tránsito y protección, a los efectos, entre otras consecuencias que se anudan a la inclusión en el registro censal, de aplicar sobre las mismas la disposición transitoria cuarta de la Ley de costas. El Abogado del Estado reprocha a las disposiciones impugnadas la vulneración de las competencias estatales ex artículos 132 y 149.1.1, 8 y 23 CE, tal como las mismas han sido ejercidas a través de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas y del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC).

Por el contrario, tanto el Gobierno como el Parlamento canarios sostienen, de manera esencialmente coincidente, que concurriendo en este ámbito material distintos títulos competenciales, cumple dar prioridad al relativo a la regulación de los usos del suelo, y no al que se refiere a la protección medioambiental, de manera tal que la normativa autonómica impugnada no sería sino expresión de la competencia autonómica en materia de clasificación del suelo y planificación de los usos del suelo, competencias puramente urbanísticas y, como tales, exclusivamente autonómicas.

2. Antes de proceder al examen de la cuestión de fondo, resulta conveniente realizar algunas precisiones de orden procesal relativas a la pervivencia del conflicto y al parámetro de referencia que ha de servir al enjuiciamiento de las disposiciones impugnadas.

a) Por un lado cumple decir que el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, al que da nueva redacción la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 7/2009, fue modificado por la Ley 1/2013, de 25 de abril, de modificación del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias. No obstante la Ley 1/2013 se limitó a derogar el artículo 44.4 y la disposición derogatoria, modificando además el artículo 34 c) y añadiendo el artículo 44 *bis*, al Decreto Legislativo 1/2000, de 8

de mayo. Las modificaciones referidas no hacen alusión, ni afectan de forma directa a ninguno de los preceptos ni de los contenidos que son objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, de modo que las innovaciones legislativas acaecidas en la ley que es objeto del recurso, en nada afectan al proceso del que estamos conociendo.

b) Por otro lado deben apuntarse las modificaciones legislativas introducidas en la normativa estatal que sirve de parámetro de la validez constitucional de la disposición recurrida. En este contexto, y teniendo presente que el recurrente imputa vicios de inconstitucionalidad mediata a la Ley objeto del recurso de inconstitucionalidad, es obligado referir las modificaciones a que se han visto sujetos la Ley de Costas y el Reglamento de Costas, que se invocan en este proceso, como parámetro interpuesto de la constitucionalidad de la norma impugnada. Los vicios de inconstitucionalidad que el recurso atribuye a los artículos 1, 2 y 3 de la Ley canaria 7/2009, tienen en común achacar a la ley autonómica un exceso competencial, que conduce a una regulación autonómica incompatible con la normativa estatal básica en materia de protección del litoral, contenida tanto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, como en el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Ambas normas han sido modificadas tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad que nos ocupa. La primera, tras la aprobación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, y el segundo ha sido expresamente derogada por el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de costas.

Entre las disposiciones de la Ley de costas que encuentran nueva redacción con la Ley 2/2013 se hallan algunas de las que invoca el recurso como disposiciones básicas de referencia para determinar la inconstitucionalidad mediata de la norma impugnada. La Ley 2/2013, tal y como pone de relieve expresamente su exposición de motivos, introduce una novedad respecto de la zona de servidumbre de protección, reduciendo el ancho de esta servidumbre de 100 metros a 20 metros respecto de aquellos núcleos de población que, sin poder acogerse en su día a lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la Ley de costas por no ser suelo calificado como urbano, sí tenían en la fecha de entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, las características propias del suelo urbano. Esta modificación normativa se traduce en la dicción literal de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, referida a la aplicación de la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas y que establece lo siguiente:

«1. En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley, se podrá instar que el régimen previsto en la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, se aplique igualmente 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 siguientes requisitos:

a) En municipios con planeamiento, los terrenos que, o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuvieran consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie, o bien, careciendo de alguno de los requisitos citados, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie, de conformidad con la ordenación de aplicación.

b) En municipios sin planeamiento, los terrenos que, o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuvieran consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie, o bien, careciendo de alguno de los requisitos citados, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en la mitad de su superficie.



2. Esta disposición se aplicará a los núcleos o áreas delimitados por el planeamiento, y en defecto de este, 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. Este informe deberá emitirse en el plazo de dieciocho meses desde que haya sido solicitado por la administración urbanística. En caso de que no se emitiera en este plazo se entenderá que es favorable.

3. Las Administraciones urbanísticas que ya hayan delimitado o clasificado como suelo urbano a los núcleos o áreas a los que se refiere el apartado primero de esta disposición deberán solicitar al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente el informe previsto en el apartado segundo de esta disposición en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente Ley. El informe deberá emitirse en el plazo de dieciocho meses desde que haya sido solicitado. En caso de que no se emitiera en ese plazo se entenderá que es favorable.

4. No obstante, en los núcleos y áreas a los que se refiere la presente disposición, no se podrán autorizar nuevas construcciones de las prohibidas en el artículo 25 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.»

La Ley 2/2013 modifica, asimismo, el artículo 11 LC, añadiendo un párrafo 2; los apartados 2 y 4 del artículo 12, suprimiendo el antiguo apartado 6; y el apartado 2 del artículo 13 CE. Si bien todos estos preceptos son invocados como parámetro en la impugnación por inconstitucionalidad mediata de la nueva disposición transitoria decimocuarta del Decreto Legislativo canario 1/2000, lo único relevante, a los efectos del presente recurso de inconstitucionalidad, dentro de este conjunto de modificaciones, es que el artículo 11, en el que actualmente es el apartado 1, mantiene la atribución de la competencia a la Administración del Estado para determinar el dominio público marítimo-terrestre a través de la práctica de los oportunos deslindes, ateniéndose a las características de los bienes que lo integran conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley.

Por último, y en lo relativo a la disposición transitoria cuarta, invocada como parámetro, en la impugnación del artículo 3 de la Ley canaria 7/2009, la Ley 2/2013 modifica el apartado 2 y se añade el apartado 3, quedando la redacción del precepto en los términos literales que transcribimos por el interés que ello tiene para nuestro posterior pronunciamiento:

«1. Las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, sin la autorización o concesión exigible con arreglo a la legislación de costas entonces vigente, serán demolidas cuando no proceda su legalización por razones de interés público.

2. En las obras e instalaciones legalizadas conforme a lo previsto en el apartado anterior, así como en las construidas o que puedan construirse al amparo de licencia municipal y, cuando fuera exigible, autorización de la Administración del Estado otorgada con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, que resulten contrarias a lo establecido en la misma, se aplicarán las siguientes reglas:

a) Si ocupan terrenos de dominio público marítimo-terrestre, serán demolidas al extinguirse la concesión.

Mientras la concesión esté vigente, sus titulares podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes.

b) Si se emplazan en la zona de servidumbre de tránsito, los titulares de las construcciones e instalaciones podrán realizar las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios.

Tales obras no podrán ser autorizadas por el órgano urbanístico competente, sin que con carácter previo, la administración del Estado emita un informe favorable en el que conste que la servidumbre de tránsito queda garantizada. Este informe deberá emitirse en el plazo de dos meses desde su solicitud, si en dicho plazo no se emitiera se entenderá que tiene carácter favorable.

c) En el resto de la zona de servidumbre de protección y en los términos en que la misma se aplica a las diferentes clases de suelo conforme a lo establecido en la disposición transitoria tercera, podrán realizarse obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. En caso de demolición total o parcial, las nuevas construcciones deberán ajustarse íntegramente a las disposiciones de esta Ley.»

3. Las obras, a las que se refiere el apartado segundo de esta disposición transitoria, cuando les sea aplicable, deberán:

a) Suponer una mejora en la eficiencia energética. A tal efecto, tendrán que obtener una calificación energética final que alcance una mejora de dos letras o una letra B, lo que se acreditará mediante la certificación de eficiencia energética, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios o lo que cualquier otra norma pueda establecer en el futuro para la certificación de edificios existentes.

b) Emplear los mecanismos, sistemas, instalaciones y equipamientos individuales y/o colectivos que supongan un ahorro efectivo en el consumo de agua. En el caso de que afecten a jardines y espacios verdes, para su riego fomentarán el uso de recursos hídricos marginales, tales como aguas regeneradas o aguas de lluvia almacenadas.

No podrán ser autorizadas por el órgano urbanístico competente sin que los titulares de las concesiones acrediten haber presentado ante la administración del Estado y los de las construcciones e instalaciones ante los órganos competentes de las Comunidades Autónomas una declaración responsable en la que de manera expresa y clara manifiesten que tales obras no supondrán un aumento del volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes y que cumplen con los requisitos establecidos anteriormente sobre eficiencia energética y ahorro de agua, cuando les sean de aplicación. La declaración responsable se ajustará a lo dispuesto en el artículo 71 *bis* de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común.

Debemos añadir, a las precisiones que acaban de realizarse, que la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, ha sido objeto de cinco recursos de inconstitucionalidad, los numerados como recurso de inconstitucionalidad 4906-2013, recurso de inconstitucionalidad 4912-2013, recurso de inconstitucionalidad 5009-2013, recurso de inconstitucionalidad 5012-2013 y recurso de inconstitucionalidad 5020-2013. En algunos de estos recursos se identifican como objeto de impugnación la nueva redacción de los artículos 23 y de la disposición transitoria cuarta, así como la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013 que modula el régimen transitorio contenido en la disposición transitoria tercera de la Ley de costas de 1988. Por tanto una parte del parámetro teórico de referencia necesario para resolver el presente recurso está *sub iudice* en este Tribunal, lo que no obstará, por las razones que expondremos, a la resolución del presente recurso sin que ello suponga prejuzgar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones a las que acabamos de hacer referencia. Es decir, la respuesta que debamos dar en relación con la eventual invasión competencial de la normativa básica por la Ley canaria 7/2009, por el propio alcance de esa respuesta, no prejuzgará la contestación que hayamos de formular, en su momento, para resolver los recursos de inconstitucionalidad previamente referidos y en los que se cuestiona, entre otras cosas, la validez de las normas que, por ser *ius superveniens* y tratarse de resolver, en este caso, y una controversia de base competencial, hemos de tener en cuenta.

Por lo que hace al Real Decreto 1471/1989, el mismo ha estado vigente hasta el 12 de octubre de 2014, siendo derogado por el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de costas. Las disposiciones del nuevo Reglamento general de costas que interesan, en el marco del presente proceso constitucional, son las disposiciones transitorias octava, novena, y décima, que desarrollan respectivamente los apartados 1, 2 y 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, modificaciones cuya dicción literal se traerá al texto si fuera preciso, al hilo del análisis concreto de las disposiciones impugnadas.

Teniendo presente este nuevo marco normativo, es preciso traer a colación nuestra doctrina sobre el *ius superveniens* en procesos de naturaleza competencial, como el que ahora nos ocupa a pesar de adoptar la forma de recurso de inconstitucionalidad, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad, y con las demás normas que operan como parámetro de enjuiciamiento, que estén vigentes en el momento de dictar sentencia [por todas SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3 a); 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2; 5/2012, de 17 de enero, FJ 3; y 148/2012, de 5 de julio, FJ 2 y doctrina en ellas citada]. En la medida en que el Abogado del Estado caracteriza la inconstitucionalidad atribuida a la norma impugnada como inconstitucionalidad mediata, es preciso, desde el punto de vista lógico, definir el marco de enjuiciamiento en los términos en que acaba de ser realizado sin perjuicio de que, como se verá, no es preciso acudir al argumento de la inconstitucionalidad mediata para resolver las cuestiones planteadas en el presente recurso de inconstitucionalidad, lo que garantiza, por lo demás, que este pronunciamiento no prejuzgue el ajuste constitucional de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, cuestión que es objeto de otros procesos constitucionales.

4. Establecido el objeto del recurso y el parámetro de control a emplear, la resolución de las cuestiones planteadas exige partir de una adecuada delimitación competencial del ámbito material en el que se inscribe la regulación impugnada. Para ello se hace indispensable la remisión a la doctrina elaborada por la STC 149/1991, de 4 de julio, que resuelve varios recursos de inconstitucionalidad acumulados e interpuestos contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. En dicho pronunciamiento el Tribunal determina, en primer lugar, que la ordenación del litoral, inexistente como competencia específica en el texto constitucional, se ha de considerar integrada dentro de la competencia sobre ordenación del territorio a que se refiere el artículo 148.1.3 CE, a la que define más como una política que como una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud [STC 149/1991, FJ 1 b)]. En segundo término se entiende que el ejercicio de esta competencia autonómica, habrá de tener en cuenta «la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo» [STC 149/1991, FJ 1 b)]. Y en tercer lugar se reconoce que el objetivo de la Ley impugnada, esto es la Ley de costas, no es la ordenación del territorio sino la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar, y que son dos los títulos competenciales que juegan en este ámbito. Por un lado el enunciado en el artículo 149.1.1 CE, que opera aquí para asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona (art. 45 CE), así como para asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho que garantiza el artículo 33.1 y 2 CE, y que se verá afectado por los límites que la protección y servidumbres impuestas a los territorios colindantes al dominio público marítimo-terrestre exijan. Por otro lado, «el que, en relación con la protección del medio ambiente consagra el artículo 149.1.23. Como se sabe, la competencia allí reservada al Estado es la relativa al establecimiento de la legislación básica, que puede ser complementada con normas adicionales, cuando así lo prevén los respectivos Estatutos, así como el ejercicio de las funciones de ejecución necesarias para la efectividad de esa legislación. Es, sin duda, la protección de la naturaleza la finalidad inmediata que persiguen las normas mediante las que se establecen limitaciones en el uso de los terrenos colindantes a fin de preservar las

características propias (incluso, claro está, los valores paisajísticos) de la zona marítimo-terrestre y, por tanto, es a partir de esa finalidad primaria como se han de articular, para respetar la delimitación competencial que impone el bloque de la constitucionalidad, la obligación que al legislador estatal impone el artículo 132.2 de la CE y las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas» [FJ 1 d)].

La STC 149/1991 insiste en este particular en el FJ 3 b), que afirma 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 trae razón de ser, como antes se dijo, 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 149.1.23 CE. Como también hemos dicho, 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». Es más, al analizar la constitucionalidad de la disposición transitoria tercera de la Ley, llamada hoy como parámetro de constitucionalidad con el que contrastar el ajuste de la disposición transitoria decimotercera del Decreto Legislativo de Canarias 1/2000, la STC 149/1991, FJ 8 d) establece que la disposición transitoria tercera incide, sin duda, en las situaciones urbanísticas preexistentes de los terrenos sobre los que recaen la servidumbre de protección y las limitaciones previstas en la zona de influencia que prevé, «afectando de esa forma a las competencias de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos en la materia de urbanismo», pero quedando justificada esa incidencia en virtud de la competencia estatal recogida en el artículo 149.1.23 CE. Y añade «que este régimen transitorio encuentra además complementaria cobertura en la competencia que al Estado reserva el artículo 149.1.1 CE, 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 artículo 33.1 CE, 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».

Así pues, resulta evidente que, siendo la finalidad de la norma estatal de referencia, la protección de la naturaleza, a través del establecimiento de limitaciones en el uso de los terrenos colindantes, a fin de preservar las características propias de la zona marítimo-terrestre, debe ser el contenido en el artículo 149.1.23 CE el título competencial prioritario a tener en cuenta para resolver el presente recurso de inconstitucionalidad, título al que acompañará la mención del artículo 149.1.1 CE, en los términos recogidos en la STC 149/1991. No debemos perder de vista que idéntico es el criterio que se recoge en la STC 198/1991, de 17 de octubre, resolutoria de los conflictos positivos de competencia planteados frente al Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de costas, en las SSTC 87/2012, de 18 de abril, y 137/2012, de 19 de junio, que resolvían una cuestión de inconstitucionalidad y un recurso, respectivamente, en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia; y en la STC 34/2014, de 27 de febrero, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado frente a diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 21/2007, de 18 de diciembre de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía.

La citada STC 87/2012, resuelve una impugnación casi idéntica a la que se plantea en el presente recurso de inconstitucionalidad en relación con el artículo 1 de la Ley canaria 7/2009. En su fundamento jurídico 4 se dice que los artículos 23.1 LC y

la disposición transitoria tercera LC, preceptos invocados también en el presente proceso como parámetro de constitucionalidad mediata de la norma canaria, prevén una reducción excepcional de la servidumbre de protección de costas, no existiendo duda alguna respecto del hecho de que, «el Estado ejerce una competencia propia, ex artículo 149.1.23 CE, y, de forma conexa, ex artículo 149.1.1 CE, para establecer servidumbres y limitaciones en los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre —y, entre ellas, la servidumbre de protección— a los efectos de garantizar la protección y defensa de sus condiciones medioambientales, y ello sin perjuicio alguno de las competencias autonómicas para la ordenación del territorio y el urbanismo, que no se ven desconocidas por aquella regulación. Lo que sirve tanto para el régimen establecido con vocación de futuro en la legislación de costas como para el régimen transitorio. En estos términos, sólo al Estado compete, en efecto, el establecimiento de tales servidumbres y limitaciones y, por ende, la precisión de su alcance y contenido». Por tanto, nuestra jurisprudencia es clara a la hora de reconocer que corresponde en exclusiva al Estado el establecimiento de las servidumbres y limitaciones vinculadas a los terrenos que integran el dominio público marítimo terrestre, en virtud de lo dispuesto en los artículos 149.1.1 CE y 149.1.23 CE en los términos expuestos.

5. Habiendo definido el marco competencial en el que nos movemos, es preciso analizar cada una de las impugnaciones realizadas por el Presidente del Gobierno en el recurso de inconstitucionalidad, siguiendo para ello el orden contenido en la demanda y reproducido en la exposición de las alegaciones.

Por lo que se refiere a la impugnación del art. 1 de la Ley 7/2009, debe recordarse que la misma plantea una cuestión idéntica a la que resuelve la STC 137/2012, de 19 de junio, que a su vez se remite a lo resuelto por la STC 87/2012, de 8 de abril. Ambas Sentencias se referían a la impugnación de la disposición adicional tercera de la Ley gallega 9/2002, que introducía excepciones o modulaciones al régimen transitorio de la Ley de costas en materia de extensión de la servidumbre de protección.

Recuérdese que el tenor literal de la norma impugnada es el siguiente:

«1. A los efectos de la aplicación del régimen transitorio de la Ley de Costas, se considerarán áreas urbanas, con independencia de la existencia o no de instrumento de ordenación sobre las mismas y de la clase y categoría de suelo que en su caso se estableciera, las que, a 29 de julio de 1988, se encontraran en alguno de los siguientes supuestos:

a) Las que comprendan terrenos que cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica.

b) Las que comprendan terrenos consolidados por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, si el municipio en el que se ubicara tuviera en esa fecha planeamiento general en vigor.

c) Las que comprendan terrenos consolidados por la edificación al menos en la mitad de su superficie, si el municipio en el que se ubicara el asentamiento no tuviera en esa fecha planeamiento general en vigor.

2. Dicha declaración se efectuará por el órgano autonómico que se determine reglamentariamente, a iniciativa del Cabildo o del Ayuntamiento competente, que aportará los medios de prueba que sirvan de motivación al correspondiente acto.»

En el momento de aprobación de esta disposición autonómica, la disposición transitoria tercera de la Ley de costas de 1988, en su apartado primero, exigía la clasificación como suelo urbano de los terrenos a los que se pretendiese aplicar la servidumbre de protección reducida a 20 metros, suponiendo la normativa autonómica impugnada una excepción a este régimen, al considerar equivalentes, a los efectos de la determinación de la extensión de la servidumbre de protección, los terrenos clasificados como urbanos y los terrenos que cuenten con determinadas características propias del suelo urbano, independientemente de su clasificación y del entorno en que se sitúen.



Ahora bien, la referida previsión de la Ley de costas de 1988 ha sido modificada por la Ley 2/2013, cuya disposición transitoria primera introduce una modulación en la aplicación de la disposición transitoria tercera, apartado 3 de la Ley de costas de 1988, en el sentido literal reproducido en el fundamento jurídico 1 de esta Sentencia. La lectura sistemática de la normativa expuesta permite deducir que la norma autonómica impugnada pretende modular la aplicación del régimen transitorio de la Ley de costas, pretendiendo su aplicación a determinadas zonas que, sin estar clasificadas como suelo urbano fueran a la entrada en vigor de la Ley, y *de facto*, zonas asimilables al suelo urbano, y ello por poseer una serie de características que contempla la norma (contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, comprender terrenos consolidados por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie si el municipio en el que se ubicara tuviera en esa fecha planeamiento general en vigor; o comprender terrenos consolidados por la edificación al menos en la mitad de su superficie, si el municipio en el que se ubicara el asentamiento no tuviera en esa fecha planeamiento general en vigor). Ello supone la introducción de un criterio no contemplado en la Ley de costas en su versión de 1988, pero que se introduce en la disposición transitoria de la Ley 2/2013, que viene a recoger una modulación del régimen transitorio de la Ley de 1988 en sentido altamente coincidente con lo dispuesto en la norma autonómica impugnada, pues reconoce la posibilidad de aplicar el régimen transitorio de la Ley de 1988 a los terrenos que, por la fuerza normativa de lo fáctico, fuesen urbanos en 1988 por poseer determinadas características (de nuevo se hace referencia a la existencia de terrenos con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y que tuvieran edificación consolidada en al menos un tercio de su superficie cuando existiese planeamiento; y en los municipios sin planeamiento se hace referencia a las mismas condiciones físicas cuando estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación en la mitad de su superficie).

Descritos en estos términos el conflicto, vemos que la modificación de la Ley estatal que sirve como parámetro de referencia podría condicionar el análisis de constitucionalidad de la norma autonómica, si debiéramos entrar a valorar la observancia del contenido material de la norma básica por parte de la norma autonómica. Si debiéramos razonar en estos términos, sería obligado hacer un previo análisis del ajuste constitucional de las nuevas bases estatales, cosa que, ya adelantábamos, no sería preciso hacer. Y esto es así porque la STC 87/2012 dejó claramente marcada la jurisprudencia en materia del alcance de la regulación estatal en este ámbito, limitando el margen de actuación de las Comunidades Autónomas. Traer a este supuesto la jurisprudencia allí formulada supone que no sea necesario valorar las diferencias o semejanzas entre el régimen transitorio estatal actual, y el régimen transitorio que pretendía introducir la Comunidad Autónoma canaria y que nunca llegó a ser aplicado al encontrarse en suspenso por mor de lo dispuesto en nuestro ATC 277/2009.

La STC 87/2012, de 18 de abril, FJ 5, establece con meridiana claridad, y se basa para realizar tal afirmación en las SSTC 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991 de 17 de octubre, citadas también en este texto, que sólo al Estado corresponde establecer limitaciones y servidumbres sobre los terrenos colindantes al demanio marítimo-terrestre y, entre ellas, la servidumbre de protección, basando su competencia en las facultades que la Constitución reconoce al Estado para establecer una legislación básica en materia de medio ambiente, ex artículo 149.1.23 CE, en conexión con su competencia ex artículo 149.1.1 CE para fijar en condiciones de igualdad el ejercicio del derecho de propiedad en todo el territorio, en la medida en que la servidumbre de protección supone una limitación del contenido de la propiedad privada colindante al dominio público marítimo terrestre en aras a garantizar su función social (art. 33 CE). Dicho esto, la doctrina de la STC 87/2012 determina que «las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la *lex repetita* sistematizada por la STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, y cuyo origen último está

en la STC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8, según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que —lo que no es el caso— la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8)». Y esta observación es particularmente relevante en el asunto que cumple resolver, porque va a evitar entrar a la consideración de cuan coincidente sea o no la legislación estatal actualmente vigente, con la legislación autonómica impugnada. Decíamos allí y repetimos en este momento que «la Comunidad Autónoma carece, simple y llanamente, de competencia para adoptar disposición alguna para determinar, ni siquiera por remisión mimética a la legislación estatal, limitaciones o servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre dirigidas a su protección y conservación, lo que determina la inconstitucionalidad de la disposición sometida a cuestionamiento. No puede oponerse a esta conclusión, como pretenden la Xunta de Galicia y el Parlamento gallego, que el legislador gallego ha ejercido, al aprobar tal disposición, sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ya que, tal y como dejó sentado la reiteradamente citada STC 149/1991, estas competencias no pueden incidir en la fijación por el Estado de la servidumbre de protección de costas en ejercicio de competencias que sólo a él corresponden» (STC 87/2012, FJ 5).

Por lo tanto, la aplicación de la doctrina expuesta a la solución del recurso de inconstitucionalidad en este punto, nos lleva a la estimación de los motivos esgrimidos por el recurrente, y ello sin entrar a valorar, porque no resulta necesario, el ajuste constitucional de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013. No teniendo la Comunidad Autónoma de Canarias competencia alguna que justifique la regulación de las limitaciones o servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre dirigidas a su protección y conservación, poco importa que la regulación contenida en la Ley canaria impugnada sea o no coincidente en gran medida con la normativa estatal actualmente en vigor, y cuya constitucionalidad no se prejuzga. Sea como sea, la norma autonómica carece de la necesaria cobertura competencial que justifique su dictado, en la medida en que las competencias estatutarias en materia de ordenación del litoral no justifican la intervención autonómica en materia de regulación del dominio público marítimo terrestre, o de las servidumbres de protección adyacentes. Por lo expuesto procede declarar inconstitucional y nulo el precepto impugnado.

6. El artículo 2 de la Ley 7/2009 establece, como se expone en los antecedentes y recordamos aquí que «la Administración urbanística actuante fijará el límite interior de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre y establecerá la ordenación de los terrenos comprendidos en la misma, teniendo en cuenta la línea de ribera del mar que a tal efecto le comunique la Administración del Estado, comunicación que irá acompañada del correspondiente proyecto técnico y expediente administrativo».

En este caso el recurso de inconstitucionalidad plantea el problema de cuál es la Administración competente para efectuar el deslinde de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, no sólo en su límite exterior, que corresponde con la determinación de la línea interna de la ribera del mar o de las rías, sino en su límite interior, que corresponde con la determinación del alcance concreto de 20, 100 o 200 metros, de la servidumbre de protección. Entiende el recurrente que la competencia de deslinde es estatal, mientras que Gobierno y Parlamento autonómicos asumen que esa es una competencia de la administración urbanística (autonómica o local) puesto que la extensión de la zona de la servidumbre de protección, y por tanto la fijación definitiva del deslinde, depende de la calificación de los terrenos que en ella se ubican, y por tanto, de la actuación de la administración urbanística de quien depende tal calificación.

Un problema muy similar resuelve la STC 137/2012, en relación con la disposición adicional segunda de la Ley del Parlamento de Galicia 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda, que establecía en su apartado 3: «En los deslindes del dominio público marítimo-terrestre el límite interior de su zona de servidumbre de protección habrá de ajustarse a la

realidad urbanística preexistente reconocida expresamente por la administración urbanística autonómica». En aquel caso no se atribuía la competencia de deslinde a la Administración urbanística sino que se limitaba a condicionar la definición del deslinde, sin establecer quien debía realizarlo, a la realidad urbanística predefinida por la Comunidad Autónoma. Allí, el Tribunal estimó el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno, afirmando que, tal y como teníamos previamente declarado en la STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 12, «el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede a su vez reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes, con el alcance determinado en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 2 a)». A este respecto, de los artículos 11 y 12 de la Ley de costas, y 18 y ss. de su Reglamento se desprende que el procedimiento de deslinde para la determinación del dominio público marítimo terrestre será aprobado por la Administración del Estado, mediante un procedimiento en el que se garantiza la previa audiencia de la Comunidad Autónoma, y que habrá de atenderse únicamente a las características de los bienes que lo integran.

Es decir, tal y como se afirma en nuestra jurisprudencia previa, «le corresponde al Estado definir legislativamente el dominio público estatal y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, así como adoptar las medidas precisas para proteger la integridad del demanio, preservar sus características naturales y su libre utilización» (STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 12). Dentro de las facultades que se asocian a esa potestad, está la de realizar las operaciones de deslinde de la zona de servidumbre de protección, en la medida en que tales operaciones tienen por finalidad determinar qué bienes concretos, que territorios precisos, integran el dominio público marítimo terrestre y la correlativa y consecutiva zona de servidumbre de protección, cuya finalidad es preservar los bienes demaniales. No entraremos aquí a valorar el modo en que la Ley de costas, en su versión de 1988, o en la de 2013, define y configura las operaciones de deslinde. Basta con establecer que la operación de deslinde es una actividad vinculada estrecha e indefectiblemente a la definición de los elementos que integran el dominio público marítimo terrestre, competencia que nuestra jurisprudencia ya ha atribuido de forma incontrovertida al Estado, y que dentro de tal operación de deslinde está la demarcación de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, tal y como recogen, siguiendo en ello la doctrina constitucional fijada, el artículo 11 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, en su versión actualmente vigente, y el artículo 18 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de costas. Ello no supone dejar de reconocer la necesaria colaboración de la Administración urbanística en este ámbito. Resulta evidente que la específica extensión de la servidumbre de protección, y por tanto el trazado de la línea que marca la separación entre el territorio sujeto a esa servidumbre y la zona de influencia exige para su concreción de la actuación de la Administración urbanística, en la medida en que a esta última corresponde calificar el uso y destino de los terrenos, calificación que deberá ser tenida en cuenta, como determina la propia normativa básica, a la hora de realizar el deslinde. No obstante, ese ejercicio coordinado de las acciones concretas necesarias para establecer definitivamente el deslinde, no implica la traslación de la competencia de deslinde a la administración urbanística. Se trata aquí de que las competencias, locales o autonómicas, en materia urbanística se proyectarán de algún modo sobre la competencia estatal en materia de protección del medio ambiente, cuando en ejercicio de esta competencia se trate de efectuar las labores de deslinde, para definir, exactamente, hasta donde alcanza esa protección. Pero esa proyección de hecho, no supone una modificación de la distribución competencial a la que venimos haciendo referencia, y en relación con la cual nuestra jurisprudencia se ha pronunciado con claridad, lo que lleva a estimar el recurso planteado por el Presidente del Gobierno en relación con el artículo 2 de la Ley canaria 7/2009.

7. El artículo 3 de la Ley canaria 7/2009 establece, introduciendo en el Decreto Legislativo 1/2000, como ya se ha referido, una disposición adicional decimoquinta, lo siguiente:

«1. La Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo formulará un censo de edificaciones que, ubicadas en el demanio marítimo-terrestre y en sus zonas de servidumbre de tránsito y servidumbre de protección, tengan un valor etnográfico, arquitectónico o pintoresco, debiendo valorarse su antigüedad, integración en el litoral y finalidad social, al objeto de su consideración en el otorgamiento de concesiones y autorizaciones que puedan solicitar los titulares de las mismas al amparo de la disposición transitoria cuarta de la Ley de Costas.

2. La inclusión en el censo requerirá el compromiso del titular de la edificación o, en su defecto, del Ayuntamiento respectivo, de instalación de los servicios urbanísticos básicos en el área en que se ubique la misma, especialmente del sistema de evacuación de aguas residuales que impida su vertido incontrolado al mar.

3. El censo se aprobará mediante Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo y a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos, que deberán remitir la relación de edificaciones, los compromisos a que se refiere el apartado anterior y el proyecto de urbanización primaria del área, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente norma.»

Resulta posible predicar la constitucionalidad del apartado 1 del artículo 3 de la Ley 7/2009, que se refiere estrictamente a la formación del censo de edificaciones siempre y cuando se entienda en el siguiente sentido: por un lado se ha de considerar que es competencia estatal la determinación del régimen transitorio de aplicación de la Ley de costas, lo que incluye la posibilidad de excluir un bien de la regla general de demolición de las obras e instalaciones preexistentes a la entrada en vigor de la Ley de costas cuando no se sujeten a sus dictados. La plena eficacia de la competencia estatal de protección del dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre pasa por asegurar que las construcciones que no cumplan los dictados de la Ley de costas puedan ser demolidos, salvo que existan razones de suficiente peso que justifiquen su mantenimiento, y que, en todo caso, cumplirá concretar al Estado, para asegurar el pleno ejercicio de sus competencias al respecto. Por otro lado hemos de admitir que la Comunidad Autónoma puede establecer el censo al que se refiere la norma impugnada, en ejercicio de sus propias competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, con el objetivo de sistematizar y ordenar la información de la que posee en relación con las edificaciones ubicadas en el demanio que, por razones que son del interés de la Comunidad Autónoma, entiende que podrían ser incluidas entre las edificaciones protegibles en virtud de la aplicación régimen transitorio de la Ley de costas. Pero en cualquier caso, es preciso entender, como decíamos en el ATC 277/2009, que el censo autonómico al que se refiere el apartado 1 del artículo 3 de la Ley canaria 7/2009, puede recoger edificaciones que se ajusten a criterios definidores de «razones de interés público» que justifiquen o faciliten al Estado razones para la legalización, sin que por ello se desplace la competencia decisoria a la hora de aplicar el régimen transitorio de la Ley de costas, correspondiendo al Estado, que seguirá o no los criterios facilitados por la Comunidad canaria y plasmados en el censo, determinar en el caso concreto las edificaciones que serán legalizadas a pesar de no responder a los criterios establecidos en la Ley de costas. En este orden de razonamiento, es posible entender que el instrumento censal que desarrolla la legislación canaria, actúa como mecanismo de colaboración entre administraciones, mecanismo previsto expresamente en la disposición transitoria decimotercera del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de costas, y que determina que, para la legalización, las razones de interés público deberán ser apreciadas por acuerdo entre las tres

Administraciones (estatal, autonómica y local), sin perjuicio de que sea el órgano competente para dictar la resolución quien recabe el informe de las otras Administraciones. Por tanto, la Administración autonómica canaria, cuando deba responder al informe solicitado por la Administración estatal a la hora de proceder a una determinada legalización, total o parcial, podrá acudir al contenido del censo previamente realizado para evacuar dicho informe, dando sentido, en ese momento, a la configuración del censo dentro del juego de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma en este ámbito.

Ahora bien, más allá de la elaboración del censo a efectos meramente informativos, la norma autonómica no puede asociar consecuencia alguna a la inclusión de una determinada obra o instalación en el censo, pues ello sería tanto como intervenir, de forma indirecta, en el régimen de protección del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres, régimen que corresponde, como venimos diciendo hasta el momento, en exclusiva, al Estado. En los apartados 2 y 3 del artículo 3 impugnado, el legislador autonómico determina que la inclusión de una edificación en el censo implica el compromiso del titular de la edificación o del ayuntamiento correspondiente de instalar servicios urbanísticos básicos que sustenten la edificación en cuestión. Esa determinación se describe en términos tan categóricos que implica que el legislador autonómico asume que el desarrollo de ese soporte urbanístico, que viene a ser tanto como exigir la urbanización *de facto* de los terrenos colindantes a la construcción censada, se hará independientemente de que el Estado asuma o no la posición autonómica respecto del interés público de una determinada obra o instalación incluida en el censo, y por tanto sin tener en cuenta la competencia del Estado, que es plena, para determinar la aplicación de la disposición transitoria cuarta de la Ley de costas.

De nuevo, y para evitar prejuzgar la constitucionalidad de la redacción actual de la disposición transitoria cuarta de la Ley de costas, no valoramos el ajuste o desajuste de la norma impugnada respecto de la normativa básica con la que no es en absoluto coincidente, ni en la versión vigente en el año 1988, ni en la vigente en la actualidad. Bastará con aplicar aquí la misma *ratio decidendi* que inspira la declaración de inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley canaria 7/2009. Acudiendo a lo que establecimos en la STC 87/2012, la Comunidad Autónoma carece que de competencia para adoptar disposición alguna que determine limitaciones o servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre dirigidas a su protección y conservación. Los apartados 2 y 3 del precepto impugnado pretenden a todas luces determinar y modular el alcance que la norma estatal otorga a las medidas de protección que se proyectan sobre el dominio público marítimo-terrestre y sobre sus terrenos colindantes, en este caso en lo relativo a la salvaguarda o condena de unas determinadas edificaciones, obras o construcciones ubicadas en aquellos espacios, lo que lleva a considerar la inconstitucionalidad de los apartados referidos.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia;

1.º Declarar inconstitucionales y nulos los artículos 1 y 2, y los apartados 2 y 3 del artículo 3 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 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 sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario.



2.º Declarar que el apartado 1 del artículo 3 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 7/2009, de 6 de mayo, no es inconstitucional interpretado en el sentido expresado en el fundamento jurídico sexto.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de enero de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.