

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1832 *Pleno. Sentencia 6/2016, de 21 de enero de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 4906-2013. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas. Régimen de los bienes demaniales, principio de autonomía local y competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y publicidad: constitucionalidad de los preceptos legales estatales que establecen los criterios técnicos para la fijación del límite interior de la zona marítimo-terrestre, ocupación del demanio público y usos de las zonas de servidumbre, suspensión de acuerdos municipales y régimen transitorio del suelo urbano (STC 233/2015).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, 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 núm. 4906-2013, promovido por el Consejo de Gobierno de Andalucía contra el art. 1, apartados 2, 11, 12, 18 y 38, y la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 1 de agosto de 2013, la Letrada de la Junta de Andalucía, en representación del Consejo de Gobierno, promueve recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1, apartados 2, 11, 12, 18 y 38, y la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas. La impugnación se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) De acuerdo con la doctrina recogida en la STC 149/1991, de 4 de julio, la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre no habilita como título atributivo de competencias, si bien ex art. 132.2, en relación con el art. 149.1.1 y 8, la Constitución reconoce como competencia propia del Estado la de definir el dominio público estatal y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran y, como parte del mismo, las medidas destinadas a su protección.

Tal régimen de protección del dominio público marítimo-terrestre, preordenado precisamente al mantenimiento de su integridad física y jurídica, de su uso público y de

sus valores paisajísticos, se traduce en la imposición de límites y condicionantes que, de un lado, entran en directa confrontación con las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, y de otro, no sólo alcanzan al dominio público marítimo-terrestre sino a la zona colindante, si bien en este último caso al amparo del art. 149.1.1 y 23 CE.

Igualmente, señala la STC 149/1991 que los citados preceptos no agotan las posibilidades de intervención del Estado en el litoral, sino que existen otras competencias sectoriales que legitiman la acción normativa e incluso ejecutiva del Estado en supuestos concretos, como las enunciadas en el art. 149.1 CE, apartados 4, 8, 13, 20, 21 o 24.

Desde la perspectiva autonómica, el título competencial que con mayor intensidad se proyecta sobre el litoral es precisamente el de ordenación del territorio y urbanismo, objeto de amplio análisis en las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 46/2007, de 1 de marzo, teniendo en cuenta que para la jurisprudencia constitucional la ordenación del litoral no constituye una materia distinta, sino más bien una manifestación de la ordenación del territorio caracterizada por la singularidad del espacio sobre el que se proyecta. Junto a estas competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, hay que señalar las competencias propias de la Comunidad Autónoma en materia de medio ambiente y, con un alcance menor, y por definición limitadas a porciones concretas del litoral, las relativas a espacios naturales protegidos, puertos de competencia de la Comunidad Autónoma o protección del patrimonio histórico-artístico, entre otras.

Las relaciones entre la ordenación del territorio y las políticas sectoriales del Estado parten de la necesaria integración de las previsiones contenidas en los planeamientos sectoriales estatales en los instrumentos de planificación territorial, y del ejercicio por la Comunidad Autónoma de su competencia territorial de forma tal que no vulnere las competencias sectoriales. Ahora bien, ese título autonómico no se limita a la mera actividad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, la actividad que por otros títulos haya de desarrollar la Administración sectorial competente, sino que condiciona materialmente la actuación de las demás Administraciones en el territorio (STC 40/1998, de 19 de febrero). De ahí que, teniendo el Estado constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, la concurrencia de competencias exija el establecimiento de fórmulas de cooperación.

Volviendo al litoral, para que tal condicionamiento sea legítimo y no se transforme en usurpación ilegítima, es indispensable que el ejercicio de las competencias estatales se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse (STC 149/1991). Lo que convierte en constitucionalmente legítimo el condicionamiento estatal a las competencias autonómicas es que su ejercicio ha de ir dirigido a garantizar la defensa y la protección integral de los bienes de dominio público.

El hecho de que el art. 132 CE parta de realidades naturales no supone, como dice la reiterada STC 149/1991, que el legislador no pueda modificar las definiciones o los criterios definitorios de aquéllas, si bien veta que los mismos puedan ser tachados de irracionales o caprichosos, o que se aparten de la noción genérica de la zona marítimo-terrestre como zona en donde el mar entre en contacto con la tierra emergida, ni que difiera sustancialmente de los empleados con anterioridad. El legislador estatal necesariamente ha de partir de las realidades naturales que la Constitución marca sin desconocerlas, y al definir tales realidades naturales no puede acudir a criterios irracionales y caprichosos, que llegado el caso podrían ser también contrarios al principio de seguridad jurídica.

Destaca expresamente dicha Sentencia que el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos para servir a las funciones sociales contempladas en la Carta europea del litoral y que ampara el art. 45 CE. Ahora bien, aun cuando el título de la Ley 2/2013 se refiere a la protección y el uso sostenible del litoral, esta norma como reconoce la propia exposición de motivos va realmente dirigida, en la gran mayoría de sus medidas, a proporcionar seguridad jurídica a los propietarios existentes en el litoral, sobre todo a partir

del llamado «Informe Auken» (Informe del Parlamento Europeo, de 20 de febrero de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario), olvidándose, de un lado, de la problemática del urbanismo masivo producido a raíz de la Ley del suelo de 1998 (al que también hace referencia dicho informe) y, de otro, de la STEDH de 29 de marzo de 2010, *Depalle vs. Francia*, que señala que los derribos sin indemnización de viviendas al borde del mar, en terrenos de dominio público, no vulneran el derecho a la propiedad recogido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, al entender que estos derribos persiguen un fin de interés general, como es el de fomentar el libre acceso a la orilla. Interés que ocupa un lugar preeminente, especialmente ante la necesidad creciente de proteger la costa.

La Ley impugnada vulnera el art. 132 en relación con el art. 45 CE, pues con esta regulación el legislador estatal ha ejercido su competencia no para proteger el litoral, como es su obligación (STC 149/1991), sino para satisfacer intereses ajenos al interés general digno de protección. Todo ello, con independencia de la vulneración de otros preceptos constitucionales en que incurren algunos preceptos.

b) El art. 1.2 de la Ley 2/2013 modifica el art. 3.1, apartados a) y b) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (en adelante, LC).

La nueva redacción del art. 3.1 a) LC vulnera el art. 132.2 CE. Sin desconocer que éste encomienda al legislador la configuración legal de la determinación del dominio público marítimo-terrestre, y que tal determinación no puede ser tachada de irracional, caprichosa o apartarse de la noción genérica de la zona marítimo-terrestre como zona en donde el mar entra en contacto con la tierra emergida, ni diferir sustancialmente de los criterios empleados con anterioridad para su definición (STC 149/1991), la nueva regulación convierte lo que ha de entenderse por zona marítimo-terrestre, categoría de la realidad demanializada *ope Constitutionis*, en algo coyuntural y variable, que se desvincula de una realidad natural objetiva e inmediatamente comprobable y se sujeta a unos criterios técnicos que pueden resultar ajenos a aquélla.

Hasta ahora, las realidades físicas y constatables, independientes de cualquier opinión o valoración subjetiva, eran la línea de bajamar escorada y el límite de las olas en los mayores temporales conocidos, y la delimitación se hacía de acuerdo con las referencias comprobadas de que se disponía; es decir, partía de la mera remisión a la constatación de datos fácticos. Con la nueva regulación, la delimitación de las mismas realidades físicas y constatables se sujeta a unos criterios técnicos que no se fijan en la Ley, tal y como exige el art. 132 CE, sino que quedan indefinidos al remitirse a un reglamento posterior.

La nueva redacción del art. 3.1 b) LC vulnera igualmente el art. 132 en relación con el art. 45 CE, por cuanto rebaja el régimen de protección de los bienes de dominio público marítimo-terrestre al que el legislador estatal se encuentra vinculado positivamente (STC 149/1991), al excluir las playas formadas por causas artificiales y las dunas artificiales y muertas, bienes que con la anterior regulación se encontraban incluidos en el dominio público. Con ello permite la existencia de enclaves privados, en contra de lo dispuesto por el art. 132.2 CE, que demanializa las playas sin distinción alguna.

En igual vicio de inconstitucionalidad incurre la exclusión de las dunas artificiales y muertas, pues carece de justificación que, después de incluir con buen criterio las dunas en el concepto de playa, al ser zonas de depósito de materiales sueltos, luego se limite tal consideración al concepto de duna viva, remitiéndose para su acotación no ya a criterios reglamentarios, sino incluso a actos administrativos posteriores que se realicen con ocasión de la práctica del deslinde. La regulación impugnada no tiene en cuenta el valor instrumental que tienen las dunas para la protección del ecosistema y de la obra pública en general, realizando por tanto una interpretación del art. 132 CE que resulta incompatible no sólo con su sentido sino también con el art. 45 CE, por cuanto el legislador estatal omite su obligación de proteger el demanio marítimo-terrestre, al no mantener su integridad física y jurídica, su uso público y sus valores paisajísticos, que en cambio sí protegía la regulación ahora modificada.

Desde el punto de vista de las ciencias ambientales, las dunas son un ecosistema de transición entre la playa y tierra firme. La zona intermareal de la playa presenta unas condiciones ambientales muy difíciles para la vida: inestabilidad del terreno, alta salinidad, grandes variaciones de temperatura, sequedad y anegabilidad. En este sentido, las dunas realizan funciones como la estabilización de la línea de costa, la protección de la playa y de la línea de costa, la ganancia de terreno al mar, la retención de la arena para evitar la invasión de las zonas interiores, y el asentamiento de especies colonizadoras. Sin embargo, este ecosistema pionero es muy inestable ante la intervención humana y se encuentra en fase de degradación y extinción, motivo por el cual es necesario protegerlo para evitar su desaparición. En definitiva, como ha señalado la Unión Internacional por la Conservación de la Naturaleza, «los ecosistemas de las dunas cumplen un papel vital en la protección del litoral y prevención de los riesgos causados por la elevación del nivel del mar ante el cambio climático de la región mediterránea y su recuperación y conservación permiten aumentar la resiliencia y adaptación de estos ecosistemas costeros al cambio climático y contribuyen a la fijación de nuestras playas, recursos esenciales para el turismo».

c) El art. 1.11 de la Ley 2/2013 introduce un nuevo apartado 4 en el art. 25 LC que infringe las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia de publicidad [art. 70 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAAnd)].

Los títulos de intervención del Estado en el litoral se vinculan bien de manera directa e inmediata a su titularidad demanial en el dominio público marítimo-terrestre, bien a otros títulos competenciales, singularmente los establecidos en el art. 149.1.1 y 23 CE, cuando de lo que se trata es de establecer limitaciones en la zona de servidumbre de protección. La regulación contenida en el nuevo art. 25.4 LC no puede incardinarse en dichos títulos competenciales, pues, aunque pueda entenderse que la fijación de las limitaciones para la realización de publicidad dentro de la zona de servidumbre de protección se encuentre dentro de las competencias estatales recogidas en el artículo 149.1.1 CE, el establecimiento de las condiciones para autorizar la publicidad, tanto en relación con su contenido como con su ubicación dentro de la servidumbre de protección, corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de sus competencias exclusivas en las materias de publicidad, en general (art. 70 EAAAnd y STC 146/1996, de 19 de septiembre), y de ordenación del territorio y urbanismo, en particular (arts. 148.1.3 CE y 56 EAAAnd).

d) El art. 1.12 de la Ley 2/2013 introduce un nuevo apartado 6 en el art. 33 LC que infringe las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 56 EAAAnd).

Sobre los apartados 2 a 5 del art. 33 LC, la STC 149/1991 ya estableció claramente la distribución competencial en lo que concierne al régimen de utilización y ocupación de las playas, señalando que corresponde al Estado la fijación de máximos y mínimos, quedando para la Administración competente en materia de ordenación del territorio y del litoral la aprobación de los correspondientes instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como la fijación de los criterios a los que han de acomodarse las edificaciones e instalaciones. El nuevo art. 33.6 LC desborda lo constitucionalmente admisible al habilitar a la Administración del Estado para regular el régimen global de ocupación y uso de las playas, sin limitarse al establecimiento de tales mínimos y máximos.

e) El art. 1.18 de la Ley 2/2013 modifica el art. 55.1 LC, con infracción de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 56 EAAAnd).

Si bien la redacción anterior del precepto ya preveía la posibilidad de revocar una autorización por su incompatibilidad con la normativa posterior a aquélla, la STC 149/1991 precisó que, cuando la normativa sobrevenida deba ser ejecutada por la Comunidad Autónoma, es ésta exclusivamente la que habrá de resolver si se debe o no impedir que continúe la utilización autorizada en su día, de manera que la resolución dictada por la Administración del Estado queda en cierto sentido vinculada por la resolución autonómica dictada en el ejercicio de sus competencias sectoriales.

Aun cuando la nueva regulación parte del principio ya existente de conservación de la autorización, de manera que su titular pueda adaptarla a la nueva normativa, el inciso añadido al precepto parece reservar el juicio de compatibilidad con la nueva normativa a la Administración del Estado, sin encontrarse vinculada por la resolución autonómica que, en ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, es la que debe determinar si se ha producido o no la adaptación y, por tanto, si se debe revocar o no la autorización.

Entender dicho precepto en el sentido indicado supone que la Administración estatal se excedería en sus posibilidades de actuación inherentes a la titularidad demanial del Estado. Por tanto, se pretende con este recurso que el Tribunal Constitucional se pronuncie efectuando, respecto de este precepto, la única interpretación constitucionalmente posible del mismo, cual es que son las Comunidades Autónomas las que han de realizar el juicio de compatibilidad con la nueva normativa, si se ha producido o no la adaptación a la misma y, en su caso, la decisión de revocar o no la autorización.

f) El art. 1.38 de la Ley 2/2013 introduce un nuevo apartado 2 en el art. 119 LC que incurre en infracción del principio de autonomía local garantizada en el art. 140 CE, y de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 56 EAAnd).

La autonomía local goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar, siendo un derecho de la comunidad a participar, a través de sus órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le competan. Dicha garantía opera tanto frente al Estado como frente a las Comunidades Autónomas, permitiéndose configuraciones diversas y válidas en cuanto respeten ese contenido institucional (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre, y 46/1992, de 2 de abril).

La posibilidad de suspensión de los actos de la Administración local introducida en el nuevo art. 119.2 LC vulnera claramente la autonomía local, puesto que se aparta de la doctrina constitucional expuesta en multitud de sentencias en relación con la excepcionalidad de una medida como ésta. Aunque la doctrina constitucional (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, entre otras) ha considerado que, en principio, los controles administrativos de legalidad no afectan al núcleo central de la autonomía local, también ha expuesto que ello no obsta a que el legislador, en ejercicio de una legítima opción política, pueda ampliar el ámbito de la autonomía local y establecer con carácter general la desaparición de esos controles. Desde esta perspectiva, la STC 46/1992, de 2 de abril, subraya que el legislador estatal ha desarrollado el art. 149.1.18 CE mediante la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local (LBRL), cuyos arts. 65 y 66 regulan la impugnación de actos y acuerdos de las corporaciones locales, estableciendo que su suspensión es sólo potestad de los Tribunales, con la excepción, en favor del Delegado del Gobierno, recogida en el art. 67. Tal norma es básica en el sentido material (STC 213/1988, de 11 de noviembre), habiendo sido puesto de manifiesto su carácter extraordinario y excepcional en las SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, y 148/1991, de 4 de julio.

En el nuevo art. 119.2 LC no queda justificada esta suspensión excepcional en una supuesta lesión grave a un interés general de España, sino en la circunstancia de que la actuación local afecte a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o de la servidumbre de protección, o que suponga una infracción manifiesta del art. 25 LC. Se margina así injustificadamente el control judicial, que solamente entraría en juego a *posteriori*. En este sentido, la STC 14/1981, de 29 de abril, ya señalaba que «la suspensión gubernativa de acuerdos municipales sin otra razón que el control de legalidad en materia que corresponda al ámbito competencial exclusivo de las Entidades Locales no es compatible con la autonomía, que hoy proclama el artículo 137 de la Constitución, porque entraña una tutela sin otro fundamento que la defensa de la legalidad ejercitable por una vía excepcional».

Por tanto, encontrándose el nuevo art. 119.2 LC fuera del supuesto recogido en el art. 67 LBRL, que encuentra su justificación en que la actuación de la Administración local suponga un atentado grave al interés general de España, ha de entenderse que vulnera la autonomía local garantizada por el art. 140 CE.

De igual manera, el precepto invade las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 56 EAAnd), por cuanto la posibilidad de dicha actuación extraordinaria y excepcional se prevé no sólo para las afecciones al dominio público, sino también para las afecciones que se produzcan en la zona de servidumbre de protección, que no quedan amparadas por las competencias estatales.

g) La disposición transitoria primera de la Ley 2/2013 infringe las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 56 EAAnd).

Esta disposición transitoria pretende ampliar la aplicación de los efectos de la disposición transitoria tercera.³ LC a los núcleos o áreas que, a su entrada en vigor, no estuvieran clasificados como suelo urbano pero que reunieran en ese momento determinados requisitos que se recogen en dicha disposición. Para ello, la norma no duda en realizar una regulación que invade claramente las competencias autonómicas exclusivas en materia de urbanismo, llegando incluso a introducir estándares urbanísticos y crear a esos efectos una nueva categoría de suelo asimilado al urbano.

El legislador estatal no tiene título alguno que le ampare para introducir la regulación que ahora se impugna, como se desprende de la doctrina de la STC 61/1997, de 20 de marzo, en relación al art. 149.1.1 CE, y las anteriores SSTC 194/1994, de 23 de junio, FJ 4, y 43/1996, de 14 de marzo, FJ 2. En ellas el Tribunal ya afirmó que dicho precepto no habilitaba para efectuar una regulación uniforme de la propiedad privada ni su función social, pues no se trata de establecer una identidad de situaciones en cualquier zona del territorio nacional, ni para regular la política autonómica sectorial correspondiente, puesto que tal resultado supondría vaciar de todo contenido la competencia autonómica.

Por otro lado, ninguno de los restantes títulos competenciales del Estado susceptibles de afectar al urbanismo, como son los referidos a la legislación civil (art. 149.1.8 CE), bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) o protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE) justifican la regulación de esta disposición, como ya señalaba la STC 159/2001, de 5 de julio.

La disposición impugnada invade la competencia autonómica al afectar claramente a la clasificación del suelo, al extender la aplicación de un régimen previsto para el suelo urbano a otros que carecen de esas características, sin tener competencia para ello.

2. Por providencia de 8 de octubre de 2013, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de personarse en el proceso y formular alegaciones en el plazo de quince días. Asimismo se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Con fecha 18 de octubre de 2013, el Abogado del Estado se personó en el proceso en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga en el plazo concedido para formular alegaciones, prórroga de ocho días en el plazo ordinario, que le fue concedida por providencia de 21 de octubre de 2013. En el escrito de alegaciones registrado con fecha 18 de noviembre de 2013, insta la desestimación íntegra del recurso en atención a la argumentación que se sintetiza seguidamente:

a) El recurso anticipa y se basa en una concepción constitucionalmente autosuficiente del dominio público marítimo-terrestre, en realidad, de las partes de éste que enumera el art. 132.2 CE, a saber: la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los

recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Se trata del que comúnmente se conoce como dominio público marítimo-terrestre natural o necesario, por oposición al que el legislador puede designar con absoluta libertad, como principia este precepto constitucional.

La Ley de costas parte de esta diferencia. En su art. 3 se ocupa del demanio natural (incluyendo a la zona marítimo-terrestre y a las playas en una categoría ajena a la Constitución, como es «la ribera del mar y de las rías»), mientras que en el art. 4 se refiere a los bienes que son dominio público por pura determinación legal. Respecto de la primera categoría, la Ley de costas se encargó de concretar y determinar aquello que es zona marítimo-terrestre y playa. No puede compartirse el argumento, que tampoco avala la jurisprudencia constitucional, de que la ley en este terreno se limite a una mera constatación, sino que establece criterios detallados que dotan de contenido jurídico a aquellos conceptos (STC 149/1991, FJ 2). Estos conceptos no pueden apartarse de su valor léxico, aunque son de advertir diferencias entre las definiciones del diccionario de la Real Academia Española y el concepto legal, y entre los utilizados por la Ley de costas de 1969 y los contenidos en la Ley de costas de 1988. Ello confirma que las menciones constitucionales a la zona marítimo-terrestre y a la playa no son suficientes para fijar sobre el terreno su extensión. La ley, sin separarse ni distorsionar lo que comúnmente se entiende por playa y zona marítimo-terrestre, concepto más técnico que común, debe concretar su alcance material.

La Ley 2/2013 ha introducido un nuevo apartado en el que las definiciones de los accidentes geográficos dotan de contenido a los citados conceptos constitucionales. Debe descartarse la pretensión de amparar en la Constitución la petrificación de la extensión del dominio público marítimo-terrestre natural (de la ribera del mar).

b) En la impugnación del art. 1.2 de la Ley 2/2013 [modificación del art. 3.1 a) y b) LC] hay que diferenciar dos ámbitos.

(i) En el art. 3.1 a) LC, se impugna la remisión al reglamento de los criterios técnicos que se tendrán en cuenta para determinar el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, por considerar que se infringe la reserva legal del art. 132 CE.

El reproche parte de una premisa incorrecta: conforme a la legislación anterior, la delimitación de la zona marítimo-terrestre no se hacía de modo automático, sencillamente porque es imposible, pues la realidad fáctica de cada lugar no se determina con facilidad, por falta de datos fidedignos o concluyentes. Al amparo de la legislación anterior, se utilizaban criterios que no se explicitaban en ninguna norma jurídica, pudiendo dar lugar a determinaciones administrativas distintas.

La reforma no altera la definición de la zona marítimo-terrestre, sino que trata de establecer unas cautelas para que su plasmación en los deslindes responda a criterios uniformes. No se infringe la reserva de ley, porque el reglamento es un instrumento idóneo para fijar criterios técnicos, que por su complejidad no son materia propia de ley. De hecho, ya lo hace el art. 4 a) del Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre (RC 1989), remisión reglamentaria avalada por la STC 198/1991, de 17 de octubre, FJ 1, que se remite a la STC 149/1991, FJ 2.

En términos de constitucionalidad, la reforma garantiza mayor seguridad jurídica, ya que los criterios técnicos vincularán a la Administración al realizar los deslindes, quedando tantos unos como otros bajo el control jurisdiccional de legalidad ordinaria.

(ii) El concepto de duna utilizado en la nueva redacción del art. 3.1 b) LC no restringe el utilizado en la legislación de 1988. Antes al contrario, se incorpora a la ley el criterio que aparecía en el art. 4 d) RC 1989, que incluía las dunas «fijadas por la vegetación hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa». En la definición de duna incorporada por la Ley 2/2013, se sigue incluyendo a las que tengan o no vegetación, y a las que se formen por cualquier causa, ya que la definición acaba con un «por otras causas» que no es más que un *numerus apertus*.

El razonamiento de la recurrente no se compadece pues con el propio texto normativo que se impugna.

c) El nuevo apartado 4 del art. 25 LC, introducido por el art. 1.11 de la Ley 2/2013, permite que, en determinados casos, de acuerdo con lo que determine el reglamento, pueda exceptuarse la regla general de prohibición de publicidad en la zona de servidumbre de protección.

Estas normas no afectan a la competencia material sobre publicidad, sino a la protección del dominio público marítimo-terrestre [STC 149/1991, FFJJ 3 y 4 B) h)]. El fundamento constitucional de la excepción no puede ser distinto al que da soporte a la regla general de prohibición. La regla impugnada alude al soporte o canal en el que se hace la publicidad y no a ésta, que con carácter general siempre estuvo prohibida en esta zona, por razones de protección medioambiental.

d) Para refutar las alegaciones relativas al nuevo art. 33.6 LC, introducido por el art. 1.12 de la Ley 2/2013, basta con dar por reproducida la STC 149/1991, FJ 4, sobre la competencia estatal para establecer limitaciones en el demanio.

El precepto impugnado diferencia entre tramos de playas urbanas y naturales a efectos de regular su ocupación, de modo que ésta responda a sus particularidades. Esta clasificación no afecta a las potestades autonómicas de ordenación del litoral y de urbanismo. Explica la exposición de motivos de la Ley 2/2013 que será la clasificación del suelo contiguo a las playas la que determinará la condición de éstas a efectos de la regulación de usos que se prevea en la normativa de costas. Sin valor normativo, pero con valor jurídico (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 7), ello tiene la virtualidad de descartar un comportamiento arbitrario e injustificado por parte del Estado.

Será en el desarrollo reglamentario, no en el momento actual, cuando se podrá analizar si el Estado ha invadido las competencias autonómicas de urbanismo, recordando el criterio de la STC 61/1997, FJ 16, a propósito de la relación entre las competencias en las materias de urbanismo y medio ambiente.

En todo caso, el mecanismo de colaboración previsto en el precepto impugnado garantiza que en la clasificación de los tramos urbanos se tenga en cuenta el criterio de la Administración urbanística.

e) La nueva redacción del art. 55.1 LC, introducida por el art. 1.18 de la Ley 2/2013, es plenamente respetuosa con la STC 149/1991, FJ 4 d). Lo único que hace es establecer un plazo de adaptación de las autorizaciones si ha habido cambios normativos sobrevenidos, de modo que no sean causa de revocación automática. No prejuzga de ningún modo la Administración que tiene competencia en el sector en el que el cambio normativo se haya producido, que no será necesariamente la autonómica.

No es aceptable la pretensión de que se dicte una Sentencia de carácter interpretativo.

f) El nuevo apartado 2 del art. 119 LC, introducido por el art. 1.38 de la Ley 2/2013, se impugna por un doble motivo.

La autonomía local protegida por la CE se traduce en una garantía institucional (por todas, STC 36/2013, de 14 de febrero), que no impide que existan controles sobre el ejercicio de las competencias, siempre que no sean genéricos o indeterminados, sino basados en la prevalencia de concretos intereses generales (STC 134/2011, de 20 de julio). En realidad, el art. 119.2 LC se remite al art. 67 LBRL, habiendo considerado la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 23, que este precepto no vulnera la autonomía local.

El control previsto en el citado pasaje normativo es un control de legalidad, que se activa por motivos de gravedad y urgencia, que por su propia naturaleza hacen que este mecanismo de control deba ser excepcional. Lo que proscribió el art. 137 CE es un control de oportunidad.

En este caso, el legislador ha dotado de contenido al concepto jurídico indeterminado del art. 67 LBRL, ya que antes de la reforma hubiera cabido, al menos en hipótesis, utilizar este recurso extraordinario respecto de los actos a los que se refiere el precepto impugnado, sin perjuicio de su fiscalización posterior por los Tribunales ordinarios.

La experiencia en la aplicación de la Ley de costas corrobora que la falta de un instrumento eficaz para poner freno a actos ilegales en el litoral, fundamentalmente licencias de edificación, conduce a consecuencias nefastas, de muy difícil o costosa reparación. Existen edificaciones en la costa que, pese a su ilegalidad manifiesta,

declarada judicialmente, plantean problemas complejos que fácilmente podrían haberse evitado si la licencia hubiera sido suspendida en los primeros momentos, impidiendo, cautelarmente, que desplegara aquellos efectos que con el tiempo han resultado perniciosos.

Parece claro que el legislador nacional está legitimado para señalar aquellos actos que son contrarios al interés general de España. Y en este caso, lo ha hecho con plena observancia a los límites constitucionales que impone el respeto al principio de autonomía local, que sí se vulneraría en caso de que la norma generalizara este recurso y desvirtuara su carácter excepcional. No obstante, los Tribunales deberán comprobar que la Administración General del Estado hace uso de este sistema impugnatorio en la forma prevista por el art. 67 LBRL.

Las referencias que hace el art. 119.2 LC a la zona de servidumbre de protección tampoco infringen la competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en la medida en que se trata de garantizar el cumplimiento de la regulación que legítimamente incumbe al Estado para proteger la integridad del dominio público marítimo-terrestre, que como reiteradamente se ha dicho no se reduce a las disposiciones que regulan únicamente este espacio.

g) La disposición transitoria primera de la Ley 2/2013 es plenamente conforme con las SSTC 149/1991, FJ 8 c), y 198/1991, FJ 8 a), esta última especialmente significativa por cuanto se refiere a la disposición adicional novena RC 1989, que determinó la aplicación de la norma legal no solo a los terrenos declarados urbanos por la legislación urbanística y clasificados como tales en los instrumentos de planeamiento, sino también a las áreas urbanas en las que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de servicios urbanísticos.

Existe un criterio jurisprudencial consolidado que entiende que el carácter urbano de un terreno es una cuestión de carácter fáctico, no jurídico (por todas, STS de 17 de noviembre de 2003, FJ 2).

La disposición impugnada eleva a rango legal una previsión ya existente en el reglamento, ampliándola para asegurar la adecuada igualdad entre los particulares afectados por situaciones que expresamente no se encontraban incorporadas a la norma, y manteniendo la necesaria delimitación por la Administración urbanística competente.

Los requisitos que impone esta disposición, orientados a garantizar que se trata de suelo plenamente consolidado por la edificación, no se hacen a efectos urbanísticos, sino con la finalidad de reducir la servidumbre de protección. Y por ello, quien los debe imponer es la legislación estatal. Estos requisitos constituyen la condición necesaria para que se produzca la reducción, sin interferir en las competencias urbanísticas.

Finalmente, la disposición impugnada atribuye a las Administraciones urbanísticas la facultad de delimitar, en el planeamiento o mediante un acto *ad hoc*, los núcleos o áreas a los que se va a aplicar. La ley distingue claramente las facultades urbanísticas, en este caso las relativas al planeamiento y a la gestión, de las relativas a la protección del dominio público y al estatuto jurídico de la propiedad privada, que corresponde ejercer al Estado. Así se puede concluir con toda claridad de la función que la disposición reserva al informe estatal, que deberá únicamente pronunciarse sobre «la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre».

En conclusión, no puede admitirse que esta disposición transitoria invada las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Ni siquiera en su apartado 4, que impone una prohibición que evita que aumenten *ex novo* las edificaciones. El Estado protege así los valores naturales y paisajísticos del litoral haciendo uso de la competencia exclusiva que le otorga el art. 149.1.23 CE, pudiendo la Administración competente en materia de ordenación del territorio establecer requisitos o exigencias más restrictivas.

4. Por providencia de 19 de enero de 2016 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Consejo de Gobierno de Andalucía contra el art. 1, apartados 2, 11, 12, 18 y 38, y la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas. En lo sucesivo, las disposiciones afectadas se citarán como Ley 2/2013, LC 1988 (cuando hagamos referencia al texto anterior a la reforma) y LC (cuando se trate del texto vigente tras la reforma).

En los términos que han quedado detallados en los antecedentes, la Comunidad Autónoma recurrente alega vulneración del régimen constitucional del dominio público marítimo-terrestre (art. 132 en relación con el art. 45 CE), de las competencias autonómicas en las materias de ordenación del territorio y urbanismo y publicidad [arts. 56 y 70 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAAnd)], y del principio constitucional de autonomía local (arts. 137 y 140 CE). Por su parte, el Abogado del Estado solicita la íntegra desestimación de este recurso de inconstitucionalidad.

2. Este Tribunal ya ha tenido ocasión de abordar en profundidad las distintas facetas del régimen constitucional del dominio público marítimo-terrestre. En su dimensión sustantiva, la doctrina está recogida tanto en la STC 149/1991, de 4 de julio, que enjuició la LC 1988, como en la muy reciente STC 233/2015, de 5 de noviembre, que se ha ocupado precisamente de la Ley 2/2013. En su dimensión competencial, el encuadramiento general de la controversia se abordó con todo detalle en la STC 149/1991, FJ 1.

Por su estrecha conexión con el debate trabado en este proceso, la remisión a estos pronunciamientos previos nos exime de reproducir cuanto ya hemos dicho en relación al canon general de enjuiciamiento, siquiera en extracto, y nos permite entrar directamente al análisis de los preceptos impugnados, haciendo referencia a la jurisprudencia previa en lo que específicamente sea pertinente.

3. Las tachas de constitucionalidad basadas en la vulneración del art. 132 CE, en relación con el art. 45, se dirigen al art. 1.2 de la Ley 2/2013, en cuanto modifica los apartados a) y b) del art. 3 LC. Ambas han quedado desestimadas en la STC 233/2015.

La remisión del art. 3.1 a) LC al reglamento para establecer los criterios técnicos relativos a la fijación del límite interior de la zona marítimo-terrestre, por referencia al alcance de las olas en los mayores temporales conocidos, no altera el criterio legal sustantivo anterior a la reforma y se limita a incorporar una precisión que encaja sin ninguna dificultad en el ámbito admisible de la colaboración reglamentaria [STC 233/2015, FJ 3 a)].

En cuanto al tratamiento conferido a las dunas por el art. 3.1 b) LC, la STC 233/2015, FJ 3 c), concluye que no es posible apreciar que la nueva regulación de las dunas suponga la incorporación de criterios de delimitación del dominio público natural que puedan poner en riesgo su integridad.

4. La impugnación de los apartados 11, 12, 18, 38 del art. 1 y de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013 tiene en común la denuncia de la vulneración de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, lo que permite su examen conjunto, que se completará cuando sea el caso con el análisis de los restantes motivos de inconstitucionalidad que alega la demanda.

a) El art. 1.11 de la Ley 2/2013 incorpora un nuevo apartado 4 en el art. 25 LC, a fin de introducir una excepción a la prohibición general de publicidad en la zona de servidumbre de protección. El precepto impugnado remite al reglamento el establecimiento de las condiciones en las que se podrá autorizar la publicidad, «siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas y no sea incompatible con la finalidad de la servidumbre de protección».

El precepto no vulnera las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, debiendo descartarse esta tacha en atención a las mismas razones recogidas en la STC 149/1991, FJ 3 D) c). Las prohibiciones referidas a la zona de servidumbre de protección, que tienen la finalidad de proteger los valores naturales y

paisajísticos del demanio (entre ellas, la relativa a la publicidad), son normas de legislación básica de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Sobre el complemento de esta norma, consistente en las indicaciones que describen «en términos muy genéricos, las obras, instalaciones o actividades que, con carácter ordinario, podrán permitirse en esta zona de protección», ya señalamos en su momento que «[t]ales indicaciones son, de una parte, sin duda, criterios de ordenación que las Comunidades Autónomas deberán acoger en los correspondientes instrumentos, de la otra e inmediatamente, norma básica de protección del medio ambiente, cuya naturaleza de tal legitima el condicionamiento que impone a la competencia de las Comunidades Autónomas para la ordenación del territorio».

Precisamos asimismo que «[l]a doctrina constitucional sobre la legislación básica no impide ... en modo alguno que la propia ley se remita al reglamento cuando tal remisión sea necesaria para garantizar el fin a que responde la competencia estatal para la legislación básica. Como es obvio, la legitimidad constitucional de la norma reglamentaria así producida dependerá del uso que de la habilitación legal se haya hecho», que no es objeto de este proceso constitucional.

Tampoco cabe encuadrar esta regulación en la competencia autonómica en materia de publicidad. Como advertimos en la STC 146/1996, de 19 de septiembre, que invoca la recurrente, «en la ordenación jurídica de un sector como ... el publicitario, pueden resultar involucradas las reglas definidoras de las competencias estatales y autonómicas en otros ámbitos materiales, en los que pudiera resultar comprendida la regulación de algunos aspectos o manifestaciones concretas de la actividad publicitaria, de modo que en la reglamentación de aquel sector es posible que, junto a la regla competencial específica en materia de publicidad, puedan concurrir otros títulos competenciales distintos, debiendo examinarse, en tales casos, cuál de las reglas concurrentes es prevalente y, por tanto, aplicable» (FJ 4). El precepto que examinamos no tiene la finalidad de regular el sector publicitario, sino de introducir una limitada modulación a la prohibición general de publicidad en la zona de servidumbre de protección, prohibición que responde a finalidades medioambientales, como ya ha quedado expuesto.

b) El art. 1.12 de la Ley 2/2013 añade un apartado 6 al art. 33 LC, a fin de regular el régimen de ocupación y uso de las playas, a desarrollar por vía reglamentaria, «atendiendo a su naturaleza». Se reprocha al precepto que desborde lo constitucionalmente admisible al habilitar al Estado para regular el régimen global de ocupación y uso de las playas, sin limitarse al establecimiento de máximos y mínimos, tal y como determinó la STC 149/1991.

El análisis de los apartados 2 a 5 del art. 33 LC 1988, recogido en el fundamento jurídico 4 B) c) de dicha Sentencia, es sin embargo más extenso y complejo que la mera referencia a los máximos y mínimos que puedan establecerse para delimitar las dimensiones de las edificaciones al servicio de la playa. Constatamos entonces que «[e]n estos preceptos se entremezclan, en efecto, de manera muy estrecha, enunciados que sin duda son competencia estatal por versar directamente sobre la ocupación de una parte importante del demanio marítimo-terrestre (las playas) con otros que, aunque referidos también a esta ocupación, no regulan directamente el grado de la misma, sino más bien el modo de llevarla a cabo, y podrían ser considerados por tanto, como normas de ordenación del territorio o, más precisamente, como una habilitación a la Administración del Estado para dictar normas de este género, atribuyendo así a ésta una competencia que es de las Comunidades Autónomas costeras. Aunque tal atribución, en la medida en que exista, ha de reputarse, claro está, incompatible con el bloque de la constitucionalidad, tampoco cabe ignorar que la ocupación de las playas podría resultar gravemente obstaculizadora de su uso público, que el Estado ha de garantizar, e incluso gravemente dañosa para la integridad física del demanio, si las instalaciones permitidas en ellas y las edificaciones para su servicio pudieran hacerse sin otra restricción que la de no ocupar más que un porcentaje determinado del espacio playero o situándose en cualquier lugar de la playa, con lo que tampoco cabe negar al Estado título para disciplinar estas cuestiones en el caso de que la Administración directamente competente no lo haga. El apartado segundo no plantea, pese a lo dicho, especiales problemas. Ni el principio del acceso público a las instalaciones permitidas en las playas es constitucionalmente objetable, como congruente

con el uso público de éstas, ni la posibilidad de que se autoricen otras modalidades de uso de tales instalaciones está concebida en términos que restrinjan o anulen las facultades que a las Administraciones competentes puedan corresponder y ha de considerarse, en consecuencia, como no incompatible con el sistema constitucional de delimitación competencial. Tampoco es contrario al sistema constitucional de delimitación de competencias la indicación, contenida en el apartado tercero, de que las edificaciones para el servicio de la playa se habrán de situar preferentemente fuera de ella, pues, como es evidente, tal indicación no excede de la facultad para regular la utilización del dominio público que va aneja con su titularidad».

La admisión de que el Estado pueda «disciplinar estas cuestiones en el caso de que la Administración directamente competente no lo haga» ha de considerarse matizada, y en buena medida superada, por la doctrina posterior de este Tribunal sobre la supletoriedad del Derecho estatal [por todas, STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 12 c)]. Pero ello no significa en modo alguno que el Estado quede desapoderado de toda competencia normativa en lo que concierne al régimen de uso y ocupación de las playas, dado que, en virtud de los arts. 45 y 132.2 CE, está obligado a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos. Así lo hemos reiterado en varios pasajes de la STC 233/2015, y especialmente en el fundamento jurídico 6 en cuanto se refiere a este mismo precepto legal.

Teniendo en cuenta la doctrina expuesta, es de advertir que la Comunidad recurrente no aporta argumento alguno que proporcione a este Tribunal razones para cuestionar el contenido sustantivo del art. 33.6 LC. Por su carácter marcadamente preventivo, no podemos acoger el reproche de inconstitucionalidad fundado únicamente en la habilitación legal para su desarrollo reglamentario, ya que es doctrina consolidada que tal habilitación no puede ser calificada *per se* como vulneradora de las competencias autonómicas, en este caso en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Resta añadir que, no siendo tal desarrollo reglamentario el objeto de este proceso, «[n]ada impide que, si el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos, pudiera plantearse el oportuno conflicto de competencias a fin de examinar si se hubiera producido o no la extralimitación en el ámbito competencial estatal» (STC 161/2014, de 7 de octubre, FJ 9).

c) El art. 1.18 de la Ley 2/2013 modifica el art. 55.1 LC, que regula la revocación unilateral de las autorizaciones en zona de dominio público. Se discute únicamente la revocación basada en la incompatibilidad de la autorización con la normativa sobrevenida. Esta causa ya figuraba en la LC 1988, precisando ahora la reforma que solo se revocará la autorización si en el plazo de tres meses desde que le fuera comunicada tal circunstancia a su titular, éste no hubiera adaptado su ocupación a la nueva normativa, o la adaptación no fuera posible física o jurídicamente.

Al examinar la redacción original de este precepto, concluimos en la STC 149/1991, FJ 4 E) c) a'), que «[l]a revocación de una autorización por resultar incompatible con la normativa aprobada con posterioridad es, en sí, una previsión legal que se limita a establecer el régimen de las autorizaciones demaniales, cuya aprobación no se ha discutido al legislador estatal. Ahora bien, si la normativa cuya aprobación da lugar a la revocación de la autorización debe ser ejecutada por la Comunidad Autónoma, al margen de que venga establecido por leyes estatales o autonómicas, será ésta la que habrá de resolver si se debe o no impedir que continúe la utilización autorizada en su día, de manera que la resolución dictada por la Administración del Estado queda en cierto sentido vinculada por la resolución autonómica dictada en el ejercicio de sus competencias ejecutivas sectoriales».

No debería pues ofrecer dudas adicionales el sentido en el que debe interpretarse y aplicarse el precepto una vez modificado, ni cabe solicitar de este Tribunal una sentencia interpretativa, que no puede ser objeto de una pretensión de los recurrentes, como señala el Abogado del Estado (por todas, STC 16/1996, de 1 de febrero, FJ 6).

d) El art. 1.38 de la Ley 2/2013 introduce un nuevo apartado 2 en el art. 119 LC, en cuya virtud, y en aplicación del procedimiento previsto en el art. 67 de la Ley 7/1985, de 2

de abril, de bases del régimen local (LBRL), el Delegado del Gobierno podrá suspender los actos y acuerdos adoptados por las Entidades locales que, bien afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o de la servidumbre de protección, bien supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el art. 25 LC, que regula el régimen de las actividades prohibidas y permitidas en dicha zona de servidumbre.

No puede prosperar la primera tacha de inconstitucionalidad dirigida a este precepto, fundada en la vulneración del principio de autonomía local. Toda vez que «la legislación básica sobre régimen local no se integra en el ‘bloque de la constitucionalidad’ ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales» (STC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5, y las allí citadas), en este caso nuestro análisis debe ceñirse a los límites que la Constitución impone directamente a los controles sobre la actividad local. En su concreta proyección sobre tales controles, el significado del principio de autonomía local (arts. 137, 140 y 141.2 CE) quedó perfilado a partir de la STC 4/1981, de 2 de febrero, como recuerda la reciente STC 154/2015, de 9 de julio: «[s]egún razona su fundamento jurídico 3, los controles administrativos sobre la actividad local deben estar previstos en normas legales; ser concretos y precisos, no ‘genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales’; y tener por objeto actos en los que incidan intereses supralocales, velando por la legalidad de la actuación local; el control de oportunidad de las decisiones correspondientes a la gestión de los intereses locales es incompatible con la autonomía local, salvo que concurra una justificación constitucional, de otro modo la toma de decisión vendría a compartirse con una Administración no directamente relacionada con los intereses locales involucrados. En esta línea, la posterior STC 14/1981, de 29 de abril, FJ 6, aclaró que la suspensión de actos locales como método de control administrativo es constitucionalmente admisible respecto de los que vulneren competencias de otra Administración; no cabe si responde a la defensa genérica de la legalidad en el ámbito estricto de las competencias locales.» [FJ 6 b)].

Desde la perspectiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada, el art. 119.2 LC cumple las antedichas exigencias, al estar prevista la suspensión en norma con rango de ley, acotado su objeto con precisión suficiente e incidir claramente en intereses supralocales, como son los relativos a la protección y defensa de la integridad del dominio público marítimo-terrestre, de titularidad estatal.

La respuesta a la segunda tacha de inconstitucionalidad, basada en la vulneración de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, requiere partir de la doctrina previa de este Tribunal, que puede resumirse en una doble premisa. En primer lugar, al examinar el art. 67 LBRL, al que el precepto ahora impugnado se remite, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, apreció que «[e]l carácter cautelar, el supuesto extraordinario y la necesidad de residenciar ante la jurisdicción en el máximo de diez días la cuestión suscitada, conduce a desestimar la impugnación del precepto, que en estas condiciones, no invade competencia alguna al adoptar que tales medidas se lleven a cabo por el Delegado del Gobierno, dado que dicho órgano ostenta su representación en el territorio de la Comunidad Autónoma» [FJ 23 b)].

En segundo lugar, «la titularidad estatal del dominio público y la competencia para determinar las categorías de bienes que lo integran no son, en sí mismos, criterios de delimitación competencial por lo que, en consecuencia, la naturaleza demanial de un bien no lo aísla de su entorno ni lo sustrae de las competencias que correspondan a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad’. Sin perjuicio de que, como reconocimos en la STC 149/1991, de 4 de julio, la titularidad estatal del demanio pueda habilitar legítimamente para incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las Comunidades Autónomas costeras [FJ 1 d)]» (STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 7, y las allí citadas). Esta concurrencia explica que, en los espacios sobre los que se proyecta el art. 119.2 LC (esto es, la zona de dominio público marítimo-terrestre y la zona de servidumbre de protección), se produzca un complejo entramado de competencias estatales y autonómicas, que fue abordado con detalle por la STC 149/1991.

Dado que lo que ahora está en disputa es la potestad de suspensión de actos locales que se atribuye al Delegado del Gobierno, de lo entonces decidido por este Tribunal resulta pertinente recordar que, sin menoscabo de las competencias que *ratione materiae* corresponden a las Comunidades Autónomas, el Estado retiene un amplio haz de facultades ejecutivas derivadas de su condición de *dominus* de las costas, y en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público: en esencia, asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita. Así: (i) las autorizaciones para llevar a cabo actividades que utilizan el demanio costero con circunstancias especiales o por medio de instalaciones desmontables o bienes muebles, incluyendo los servicios de temporada en las playas [FJ 4 e.b)]; (ii) la potestad de otorgar el derecho a determinados usos del demanio marítimo-terrestre mediante concesiones [FJ 4 G a)]; (iii) la tutela y policía del dominio público o de sus servidumbres respecto de las actividades que afecten a la integridad de aquél, orientadas por la necesidad de asegurar la protección del dominio público y garantizar su libre utilización [FJ 7 A c)]; y (iv) siendo las Comunidades Autónomas litorales las competentes para ejecutar las normas sobre protección del medio ambiente habrán de ser ellas, en principio, las encargadas de perseguir y sancionar las faltas cometidas en las zonas de servidumbre e influencia, aunque puedan serlo también directamente por la Administración del Estado cuando la conducta infractora atente contra la integridad del demanio o el mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso que garantizan su libre uso [FJ 6 a)].

Trasladando estas consideraciones al análisis del art. 119.2 LC, ha de concluirse que resulta constitucionalmente legítima la intervención de un órgano estatal a través de un mecanismo cautelar y extraordinario, cuando el acto local afectado por la medida de suspensión pueda comprometer la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales o su libre utilización pública y gratuita, y que en última instancia queda sometido al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Estamos en definitiva ante una potestad, con la connotación de excepcionalidad que deriva del art. 67 LBRL, que no cuestiona, sustituye o altera las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas sobre el litoral, sino que responde, como las que ya fueron objeto de enjuiciamiento en la STC 149/1991, no tanto a la facultad como a la obligación estatal de impedir que la naturaleza de estos bienes y sus características sean destruidas o alteradas [STC 233/2015, FJ 2 a), con cita de la STC 149/1991, FJ 1 c)].

e) La disposición transitoria primera de la Ley 2/2013 establece el régimen de aplicación de la disposición transitoria tercera.3 LC 1988, que a su vez determinó el régimen aplicable a los terrenos que, a su entrada en vigor, estaban clasificados como suelo urbano.

La STC 233/2015, FJ 16, ya ha descartado que lo previsto en esta disposición suponga la vulneración de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, reiterando el criterio de la STC 149/1991, FJ 8 d), a la que a su vez se remiten las SSTC 198/1991, de 17 de octubre, 87/2012, de 18 de abril, 137/2012, de 19 de junio, 34/2014, de 27 de febrero, y 5/2015, de 22 de enero.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 4906-2013.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de enero de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—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.