

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

2909 *Pleno. Sentencia 28/2016, de 18 de febrero de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 4912-2013. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña 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. Competencias sobre urbanismo, ordenación del litoral y del territorio; autonomía local: interpretación conforme del precepto legal estatal que impone a las Comunidades Autónomas el deber de elaborar un plan sobre la posible incidencia del cambio climático en el dominio público marítimo-terrestre (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 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. 4912-2013, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el artículo 1, apartados 12, 16, 38 y 41, y disposición adicional octava, apartado 2, 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 la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 2 de agosto de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra el artículo 1, apartados 12, 16, 38 y 41, y disposición adicional octava, apartado 2, 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 (LC).

El recurso se fundamenta en los motivos que se exponen a continuación.

Comienza aludiendo al objeto del recurso y al contenido de la Ley 21/2013, indicando que la misma se ampara, en su conjunto, los arts. 149.1.1 y 149.1.23 CE, títulos competenciales que se complementan, respecto a determinados preceptos, con los de los arts. 149.1.8, 149.1.14 y 149.1.20 CE. Sin embargo, la demanda estima que los preceptos impugnados exceden de dichas habilitaciones competenciales y vulneran las competencias autonómicas del art. 149 EAC, en materia de ordenación del territorio, del litoral y urbanismo así como la competencia exclusiva en materia de puertos que no tengan interés general que le atribuye el art. 140.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y también la competencia compartida en materia de medio ambiente que le confiere el art. 144.1 EAC. Asimismo, el nuevo régimen de impugnación de los actos y acuerdos de las entidades locales que afecten la integridad del dominio público marítimo-terrestre, que

establece el nuevo apartado 2 del art. 119 LC, introducido por el artículo 1.38 de la Ley 2/2013, infringe el principio de autonomía local reconocido en los arts. 137 y 140 CE.

Dado que los preceptos impugnados inciden en la ordenación del litoral, la protección del dominio público marítimo-terrestre y el régimen jurídico de las infraestructuras autonómicas ubicadas en el mismo, la demanda recoge a continuación el régimen de distribución de competencias que rige en el ámbito litoral, para proceder posteriormente a analizar cada uno de los preceptos impugnados relativos a dichas materias.

a) A tal efecto indica que el art. 132.2 CE declara como bienes de dominio público natural, de titularidad estatal, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y de la plataforma continental, a la vez que establece una reserva de ley estatal para la determinación de los demás bienes que formen parte del dominio público marítimo-terrestre. De ese mismo precepto se infiere la facultad del legislador estatal para definir el dominio público estatal, así como para establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran, a fin preservar su integridad, sus características propias y su uso público y gratuito, inspirándose a estos efectos en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, proclamados en el apartado 1 del propio art. 132 CE. Ahora bien, el carácter demanial de un espacio territorial no sólo no obsta a su sometimiento a las competencias que sobre dicho espacio corresponden a otros entes públicos, sino que, además, el dominio público, o la propiedad de cualesquiera otros bienes inmuebles, tampoco constituye un título competencial que atribuya al Estado competencias distintas de las que le corresponden conforme al orden constitucional de distribución de competencias. Se da, por tanto, una disociación entre la titularidad pública del suelo y aquellas competencias públicas que lo tienen como soporte físico. Lo que es lo mismo, la propiedad pública de un bien es separable del ejercicio de aquellas competencias públicas que lo tienen como soporte natural o físico, sin que las leyes estatales puedan otorgar a la Administración del Estado atribuciones sobre las actividades que se desenvuelven en el demanio natural que no tengan amparo específico en los títulos competenciales que le atribuye el art. 149.1 CE.

La demanda se refiere a las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre el litoral. En cuanto a las primeras, señala que, conforme a la doctrina de la STC 149/1991, el Estado dispone de dos títulos competenciales generales que le permiten actuar sobre el litoral. El primero es el relativo al art. 149.1.1 CE que opera 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), en relación con el dominio público marítimo-terrestre y, de otra parte, para garantizar las condiciones básicas de igualdad de los propietarios de los terrenos colindantes a la zona marítima terrestre (art. 33 CE), afectados por las limitaciones y servidumbres impuestas para garantizar su accesibilidad. El segundo es el art. 149.1.23 CE, respecto del que la doctrina constitucional estimó que no podía dejar sin contenido las competencias autonómicas, así como que se trata de una competencia que tiene un alcance transversal respecto a las autonómicas en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y puertos. En estos casos, el condicionamiento de las competencias autonómicas queda reducido a la posibilidad de imponer limitaciones para evitar las repercusiones medioambientalmente negativas, derivadas del ejercicio de dichas competencias sectoriales. Respecto a las competencias autonómicas, la demanda alude a las relativas a la ordenación del territorio y del litoral y la de urbanismo, señalando la existencia de pronunciamientos del Tribunal al respecto. En cuanto a la competencia autonómica en materia de puertos, señala que, dada la titularidad estatal del dominio público marítimo terrestre se halla condicionada, a la previa adscripción del dominio público preciso para el desarrollo de la actividad portuaria, lo que constituye una técnica al servicio de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de sus competencias sectoriales en materia viaria y portuaria con incidencia en el territorio. Finalmente, entre los títulos competenciales autonómicos con incidencia sobre la franja costera, la demanda reseña la competencia compartida en materia de medio ambiente que el artículo 144 EAC reconoce a la Generalitat de Cataluña, que le habilita para llevar a cabo el desarrollo normativo de la legislación estatal básica sobre protección del medio ambiente.

La conclusión de lo anteriormente expuesto es que hay una pluralidad de títulos competenciales estatales y autonómicos que se entrecruzan y convergen sobre el territorio litoral. De ahí que, conforme a la doctrina constitucional, la concurrencia de competencias estatales y autonómicas con distinto objeto jurídico, sobre un mismo espacio físico es constitucionalmente admisible, sin que dicha concurrencia comporte la exclusión de una de ellas, siendo por el contrario posible e incluso exigible, dada su respectiva legitimidad, garantizar su ejercicio simultáneo, aun cuando mutuamente condicionado, acudiendo a tal efecto a fórmulas de cooperación que permitan optimizar el ejercicio de ambas competencias.

b) El primer precepto impugnado es el artículo 1.12 de la Ley 2/2013 mediante el que se introduce un nuevo apartado 6 en el art. 33 LC, en cuanto que distingue entre los tramos urbanos y los tramos naturales de las playas para someterlos a un régimen de ocupación y uso diferenciado, a determinar en vía reglamentaria, admitiendo en los tramos urbanos la celebración de eventos de interés general con repercusión turística y en la medida en que reserva al Estado la delimitación de dichos tramos, con participación de las administraciones competentes en materia de ordenación territorial y urbanismo. La demanda entiende que esta regulación no está amparada por el art. 149.1.1 CE, sino que se sustenta en el art. 149.1.23 CE, excediendo de dicha competencia tanto por lo que se refiere a la fijación de determinados usos admisibles en los tramos urbanos de las playas y la remisión al desarrollo reglamentario del régimen de ocupación y uso de los tramos urbanos y naturales de las playas, como en lo que atañe a la delimitación de dichos tramos. En cuanto a lo primero, la demanda recuerda que la titularidad del dominio público no aísla el espacio demanial del resto de territorio, excluyéndolo del ejercicio de las competencias que sobre el mismo se proyectan, ni atribuyen al titular dominical, en este caso el Estado, otras competencias que las que resultan del sistema constitucional de distribución de las mismas. Recuerda también que la competencia estatal en materia de medio ambiente se reduce al establecimiento de limitaciones para impedir las repercusiones negativas que pudieran derivarse del ejercicio de las competencias autonómicas para la conservación y uso público de las playas. Este limitado alcance de la competencia estatal impide que dicho título competencial dé cobertura al párrafo segundo del nuevo apartado 6 del art. 33 LC, ya que no se trata de una prescripción destinada a la preservación de los valores naturales de las playas, ni a garantizar su uso público y gratuito, sino que constituye una norma relativa a los usos del suelo, cuyo establecimiento corresponde al legislador autonómico, titular de las competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y del litoral y de urbanismo. Lo mismo sucede con la remisión reglamentaria, pues su competencia no le autoriza a especificar los usos concretos a los que pueden o deben destinarse los terrenos. Estas previsiones tampoco tendrían cobijo en el art. 133.2 CE, ya que no responden a la finalidad de asegurar la protección de la integridad del demanio y la libre utilización pública y gratuita, únicos fines que justificarían la regulación estatal amparada en la titularidad del dominio público costero, conforme a la doctrina de la STC 149/1991. La consecuencia es que infringe las competencias autonómicas, en especial la del art. 149.3 a) EAC. Por otra parte se cuestiona que la intervención de las administraciones competentes en la delimitación de los tramos urbanos y naturales de las playas quede reducida a una mera participación en el procedimiento.

La demanda señala que la distinción entre tramos urbanos y naturales parece deberse al propósito de permitir una explotación turística y comercial de los tramos urbanos de las playas, en los que el nivel de protección se reduce a la garantía del uso común, sin añadir ningún elemento de protección adicional al que, con carácter general, corresponde a los bienes integrantes del demanio natural. En todo caso, aun aceptando que la distinción es de naturaleza medioambiental, determinar cuándo un tramo de playa es urbano y cuándo no lo es supone irrogarse una función que materialmente corresponde a la competencia autonómica en materia de ordenación territorial y urbanística, tal como se desprende de otras regulaciones sectoriales estatales, como, por ejemplo, la de carreteras que remite a las determinaciones del planeamiento. Así, en la medida en que el precepto impugnado no remite a la clasificación urbanística de los terrenos contiguos otorgada por la planificación

territorial y urbanística, sino que reserva la delimitación de los referidos tramos urbanos y naturales a órganos estatales, al margen del planeamiento territorial y urbanístico, vulnera las competencias autonómicas exclusivas en esta materia.

c) El artículo 1.16 de la Ley 2/2013 añade un nuevo apartado 4 al art. 49 LC, relativo a los usos admisibles en la zona de servicio portuario de los puertos autonómicos, cuyo párrafo segundo remite al desarrollo reglamentario para la determinación de los criterios de asignación de los usos comerciales y de restauración que autoriza. Lo cuestionado es la remisión a un reglamento estatal de la fijación de los criterios para asignar la superficie máxima de los bienes de dominio público portuario adscritos a las Comunidades Autónomas que se pueden destinar a usos comerciales y de restauración, en función del número de amarres y teniendo en cuenta los requisitos necesarios para no perjudicar el dominio público marítimo-terrestre, ni la actividad portuaria. La demanda niega que esta regulación tenga amparo en el art. 149.1.1 CE ni tampoco en el art. 149.1.18 CE, en la medida en que la adscripción demanial queda exenta del régimen concesional general y considera que se justifica en las facultades dominicales ex art. 132.2 CE. De acuerdo con dichas facultades dominicales y con la competencia ex art. 149.1.23 CE en relación con los bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos al ejercicio de competencias autonómicas sectoriales, el legislador estatal puede establecer las medidas necesarias para su protección, así como aquellas tendentes a impedir los usos que puedan tener repercusiones negativas sobre los bienes demaniales adscritos. Se trata, sin embargo, de facultades y competencia limitadas a la protección del demanio público costero, que no habilitan al Estado para intervenir en la gestión de los servicios portuarios autonómicos, ni en la ordenación de los usos necesarios para el desarrollo de las actividades portuaria autonómicas o de los meramente complementarios, funciones que, por el contrario, corresponden a las competencias autonómicas en materia de puertos.

d) El artículo 1.41 de la Ley 2/2013 introduce una nueva disposición adicional décima en la Ley de costas para regular las urbanizaciones marítimo terrestres, del que se impugna su apartado 4, que atribuye a los propietarios de las viviendas contiguas a los canales navegables, un derecho de uso de los amarres situados frente a sus viviendas, vinculado a las viviendas y transmisible junto a ellas. La demanda considera que la regulación estatal debería encontrar amparo en las facultades dominicales estatales del art. 132 CE, si bien tales facultades no excluyen las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del litoral y de urbanismo que se proyectan sobre los espacios públicos y privados que conforman dichas urbanizaciones marítimo-terrestres, ni excluye tampoco la competencia autonómica en materia de puertos, en las que se subsumen estas urbanizaciones, en tanto que infraestructura portuaria singular, conforme a la normativa autonómica. Partiendo de lo anterior, estima que corresponde a la Generalitat de Cataluña la gestión del dominio público necesario para prestar el servicio, especialmente la concesión de autorizaciones y concesiones dentro del recinto portuario, la cual incluye el régimen de uso de los amarres que estime más adecuado, sin perjuicio de la necesaria adscripción previa de los bienes de dominio público marítimo-terrestre requeridos para la construcción de tales urbanizaciones.

e) El apartado 2 de la disposición adicional octava de la Ley 2/2013 se impugna en la medida en que impone la elaboración autonómica de planes de protección de los bienes de dominio público marítimo terrestre adscritos y de las infraestructuras construidas sobre ellos, sujetos a aprobación ministerial. La cobertura de esta previsión, según la demanda, se encontraría en el art. 149.1.23 CE, competencia a la que hay que añadir las facultades dominicales del art. 132.2 CE, derivadas de la titularidad estatal del dominio público natural marítimo terrestre. Ambas darían cobertura al deber que se impone a las Comunidades Autónomas, de proceder, en el plazo de dos años, a la elaboración de un plan de adaptación de los bienes demaniales adscritos para protegerlos de los efectos del cambio climático. En cambio, dichas competencia y facultades no habilitan al legislador estatal ni para imponer a dichas Comunidades Autónomas, la elaboración de un plan de adaptación al cambio climático de las estructuras construidas sobre los bienes demaniales adscritos, ni tampoco le autorizan a atribuir al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio

Ambiente la competencia para la aprobación definitiva de los planes elaborados por las Comunidades Autónomas. En cuanto a los primeros, la intervención del Estado queda limitada a la salvaguarda de sus intereses demaniales y dicha intervención en defensa de los bienes demaniales del Estado ya se ha materializado en el deber que el apartado 2 de la disposición adicional octava impone a las Comunidades Autónomas de elaborar un plan de adaptación al cambio climático de los bienes demaniales adscritos. Por lo demás, respecto a las infraestructuras portuarias y viarias construidas sobre tales bienes demaniales, la competencia de las Comunidades Autónomas es plena, de forma que la decisión sobre la elaboración de planes sobre tales infraestructuras forma parte de las competencias sectoriales autonómicas. Del mismo modo, el Estado tampoco está habilitado para reservar al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la aprobación de los planes de adaptación de los bienes demaniales adscritos y de las estructuras construidas sobre ellos, para hacer frente a los efectos del cambio climático. Por el contrario, la aprobación definitiva de tales planes forma parte de la competencia compartida en materia de medio ambiente que el artículo 144.1 EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña.

f) La demanda se cierra sosteniendo la inconstitucionalidad del artículo 1.38 de la Ley 2/2013 que añade un apartado 2 al art. 119 LC en el que atribuye al Delegado del Gobierno la potestad de suspender los actos y acuerdos municipales que infrinjan el régimen legal de protección de la zona costera. Este mecanismo se introduce como reacción para evitar que se consumen irregularidades administrativas que afecten la integridad del litoral. Así se extiende la potestad que el art. 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL) atribuye al delegado del Gobierno de suspender los actos y acuerdos de las entidades locales que atenten gravemente al interés general de España, a aquellos actos y acuerdos municipales que afecten la integridad del demanio público marítimo-terrestre o bien la integridad de la servidumbre de protección de 100 metros. La disposición adicional segunda de la Ley 2/2013 no invoca ningún título competencial específico por lo que, conforme a lo indicado en su párrafo primero, debe entenderse que dicho apartado 2 tiene cobertura competencial en los arts. 149.1.1 y 149.1.23 CE. Sin embargo, la demanda estima que el impugnado apartado 2 incurre en dos vicios de inconstitucionalidad alternativos. Así, o bien vulnera el principio de autonomía local o bien, caso de no apreciarse la referida lesión del principio de autonomía local, invade la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y del litoral y urbanismo y, más concretamente la competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de protección de la legalidad urbanística.

En cuanto a lo primero, indica que la Ley reguladora de las bases de régimen local ha establecido, en sus arts. 65 y 66, el monopolio judicial del control de legalidad de los actos y acuerdos de los entes locales, admitiendo únicamente como excepción en su art. 67.1, la suspensión gubernativa de los actos y acuerdos de los entes locales que atenten gravemente al interés general de España, a cargo del delegado del Gobierno, quien deberá proceder a su posterior impugnación en el plazo de diez días desde la suspensión ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Para la demanda, la imposición de controles en las leyes sectoriales desfigura el modelo de autonomía local diseñado por la Ley reguladora de las bases de régimen local que es la norma integrante del bloque de la constitucionalidad a la que corresponde, ex art. 149.1.18 CE, delimitar su contenido.

En el caso de que no se estimase este primer motivo de inconstitucionalidad, la demanda entiende que se vulneran las competencias sectoriales autonómicas en materia de ordenación del territorio y del litoral y de urbanismo, en la medida en que atribuye a un órgano estatal el ejercicio de competencias en materia de protección de la legalidad urbanística que pertenecen a las autoridades autonómicas. La titularidad demanial sobre un determinado territorio no excluye el ejercicio de las competencias que se proyectan sobre dicho territorio, por lo que dicha facultad de suspensión gubernativa no puede imponerse al margen de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del litoral y urbanismo y especialmente, sin tener en cuenta la competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de protección de la legalidad urbanística atribuida

por el artículo 149.5 e) EAC, que incluye la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística, de la que forman parte las restricciones de uso y edificación del suelo impuestas por la legislación de costas. De ahí que, en el supuesto de que se acepte que la suspensión gubernativa de los actos y acuerdos locales que infrinjan el régimen de protección de la zona litoral no vulnera la autonomía local y es constitucionalmente admisible, debe también reconocerse que dicha potestad de suspensión gubernativa no puede atribuirse al Delegado del Gobierno o no sólo únicamente al Delegado del Gobierno, habida cuenta de que constituye una medida de tutela del demanio público marítimo terrestre, de titularidad estatal, sino que, atendidas las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del litoral y urbanismo, dicha potestad de suspensión gubernativa de los actos y acuerdos locales que infrinjan los usos el suelo de la zona litoral, debe reconocerse también, a riesgo de incurrir en una lesión competencial, a los órganos autonómicos competentes en las referidas materias.

2. Mediante escritos presentados en el Registro General de este Tribunal en fechas 1 y 2 de agosto de 2013, el Parlamento y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña formulan incidente de recusación del Presidente del Tribunal Constitucional en una serie de procesos, entre los que se incluye el presente recurso de inconstitucionalidad, por las causas 9 y 10 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Por ATC 180/2013, de 17 de septiembre, se acuerda la inadmisión a trámite de las recusaciones promovidas. Formulado recurso de súplica contra el anterior Auto por el Parlamento y la Generalitat de Cataluña, el Pleno, en providencia de 2 de octubre de 2013 acordó su inadmisión a trámite.

3. Por providencia de 22 de octubre de 2013 el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Cataluña y, en su representación y defensa, por la Letrada del mismo, contra el artículo 1, apartados 12, 16, 38 y 41, y disposición adicional octava, apartado 2, 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; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de 15 días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. Por escrito registrado el 30 de octubre de 2013, el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga en el plazo inicialmente concedido para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 4 de noviembre de 2013.

5. Mediante escrito registrado con fecha 31 de octubre de 2013 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 6 de noviembre de 2013.

6. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado interesando la desestimación del recurso fueron registradas en este Tribunal el día 27 de noviembre de 2013.

Alude el Abogado del Estado al contenido de las vulneraciones denunciadas por la Generalitat, para analizar por separado cada una de ellas.

Así, respecto al artículo 1.12, que añade el art. 33.6 LC, entiende que la doctrina de la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 4, ampara la regulación estatal. El precepto diferencia entre los tramos de playas urbanas y naturales a los efectos de regular su ocupación, de modo que esta responda a sus particularidades, en el entendido que no es lo mismo una playa contigua a un espacio urbano, que una playa situada en un entorno o enclave

natural. Tal clasificación no afecta a las potestades de ordenación del litoral ni de urbanismo que ostenta la Comunidad Autónoma. Lo único que dispone la norma impugnada es la remisión reglamentaria para la determinación de ocupación y uso de las playas y los criterios en que tal regulación se realice. De esta manera será en dicho desarrollo reglamentario en el que se pueda analizar si el Estado se ha excedido, invadiendo competencias autonómicas de urbanismo, pero no en el momento actual. La presente regulación se refiere únicamente al nivel de ocupación de las playas, tolerando una ocupación más intensa en las playas urbanas con plena garantía del uso común y restringiendo las ocupaciones de las playas naturales. Por tanto, el Estado no se ha atribuido competencias en materia de urbanismo. En todo caso, debe tenerse presente que el último párrafo del apartado que se impugna señala que «en la delimitación de los tramos urbanos y naturales de las playas participarán las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en la forma que reglamentariamente se determine». Este mecanismo de colaboración garantiza que, en la clasificación de los tramos urbanos, se tenga en cuenta el criterio de la Administración urbanística.

Sobre el artículo 1.16, en cuanto que añade un nuevo apartado 4 al art. 49 LC, señala que los bienes de dominio público marítimo-terrestre se adscriben para la construcción de puertos por parte de las Comunidades Autónomas, pero siguen siendo bienes de dominio público. A la Administración autonómica le corresponde organizar su gestión y uso, pero respetando las normas que le son aplicables en tanto que son bienes de dominio público marítimo-terrestre, cuya tutela corresponde al Estado. En otras palabras, la adscripción de los bienes no otorga a las Comunidades Autónomas una facultad normativa absoluta sobre los bienes adscritos. El nuevo apartado 4 introduce una regla especial, para este tipo de construcciones, siguiendo la misma lógica que la legislación de puertos de interés general. Respecto de los bienes adscritos a las Comunidades Autónomas para la construcción de puertos, se permitirían aquellas actividades o instalaciones que destinándose a la actividad portuaria, no pudieran tener otra ocupación. Tras la reforma, se permiten los usos comerciales y de restauración, que con carácter general están prohibidos en el dominio público marítimo-terrestre, pero no se desconoce que es a la Administración autonómica a la que le corresponde su gestión, si bien respetando las exigencias que se derivan de la protección del dominio público marítimo-terrestre que impone la legislación de costas. Tal definición de los usos previstos en el dominio público marítimo terrestre adscrito en el ejercicio de la competencia estatal en cuanto a la salvaguardia de la integridad y protección del dominio público marítimo terrestre, ya está validada por la STC 149/1991.

En cuanto al artículo 1.38, que añade el nuevo art. 119.2 LC, señala que el mismo se remite a la Ley reguladora de las bases de régimen local, cuya regulación ya se examinó en la STC 214/1989. Subraya el Abogado del Estado que el control previsto es 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. En este caso el legislador, en el ejercicio de las competencias que le son propias, ha establecido que los actos y acuerdos de las entidades locales, que afectan a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de las prohibiciones que afectan a esta zona, atentan al interés general de España, dotando así de contenido al concepto jurídico indeterminado del art. 67 LBRL. El Abogado del Estado recalca que la experiencia en la aplicación de la Ley de costas, «corroborada 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 y declarada por los tribunales, 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». Igualmente indica que las referencias «que hace el artículo 119.2 de la 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».

Por lo que respecta al apartado cuatro de la nueva disposición adicional décima de la Ley de costas, introducido por el artículo 1.41 de la Ley 2/2013, relativo a las urbanizaciones marítimo terrestres, en cuanto se otorga a los propietarios de las viviendas contiguas a los canales, un derecho de uso de los amarres situados frente a las mismas, el Abogado del Estado señala que se trata de bienes integrantes del dominio público marítimo terrestre (el canal navegable, art. 4 LC), respecto de los cuales el Estado, como hemos señalado reiteradamente, tiene competencia plena para su protección. Ello implica delimitar los usos que de los mismos pueden hacerse. A ello se añade que la regulación de uso de este tipo de amarres no sólo encuentra su amparo en la competencia estatal de regulación y protección de dicho demanio sino también, en el art.149.1.1 CE, con objeto de garantizar la igualdad de los ciudadanos en todo el territorio nacional.

En cuanto al segundo apartado de la disposición adicional octava, el Abogado del Estado argumenta que resulta indiscutible que el Estado tiene competencia sobre la gestión del dominio público marítimo-terrestre, por lo que es forzoso admitir que podrá fijar la estrategia. Por ello, no se incurre en invasión competencial con la aprobación, por parte de la Administración del Estado, del plan elaborado por las Comunidades Autónomas ni con la obligación de estas de tenerlo para la adaptación al cambio climático de los terrenos adscritos a ellas en función de las previsiones del art. 49.1 LC, ya que, en este punto, el Estado no hace sino ejercer sus competencias de protección del dominio público marítimo-terrestre.

7. Por providencia de 16 de febrero de 2016, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el art. 1, apartados 12, 16, 38 y 41, y disposición adicional octava, apartado 2, 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).

La Abogada de la Generalitat de Cataluña considera que los preceptos impugnados vulneran las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, del litoral y urbanismo que el artículo 149 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), apartados 1, 3 y 5 reconocen a la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia, respectivamente, de ordenación del territorio, del litoral y urbanismo. Igualmente se entiende vulnerada la competencia exclusiva en materia de puertos que no tengan interés general del art. 140.1 EAC, así como la competencia compartida en materia de medio ambiente del art. 144.1 EAC. A lo anterior, añade que el nuevo régimen de impugnación de los actos y acuerdos de las entidades locales que afecten la integridad del dominio público marítimo-terrestre, que establece el nuevo apartado 2 del art. 119 LC, introducido por el art. 1.38 de la Ley 2/2013, infringe el principio de autonomía local reconocido en los arts. 137 y 140 CE.

El Abogado del Estado, por las razones que constan en los antecedentes, ha negado las vulneraciones denunciadas, interesando, en consecuencia, la desestimación íntegra del recurso.

2. La Ley 2/2013 ha sido objeto de diversos recursos de inconstitucionalidad, alguno de los cuales ya han sido resueltos en el momento de dictar la presente Sentencia. Es el caso de la STC 233/2015, de 5 de noviembre, y de la STC 6/2016, de 21 de enero. A ambas nos remitiremos en los que resulte procedente.

El recurso planteado tiene un carácter esencialmente competencial, pues, se alega la vulneración del acervo competencial autonómico, a lo que se añade, en el caso del art. 119.2 LC, la vulneración del principio constitucional de autonomía local.

Como ha señalado la STC 6/2016, FJ 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, siquiera en extracto, cuanto ya hemos dicho en relación al canon general de enjuiciamiento, y nos permite entrar directamente al análisis de los preceptos impugnados, haciendo referencia a la jurisprudencia previa en lo que específicamente sea pertinente.

3. El primer precepto impugnado es el art. 1.12, de la Ley 2/2013, por el que se añade un apartado 6 al art. 33 LC 1988. El nuevo art. 33.6 LC tiene la siguiente redacción:

«6. Reglamentariamente se desarrollará el régimen de ocupación y uso de las playas atendiendo a su naturaleza. Se dotará a los tramos naturales de las playas de un elevado nivel de protección que restrinja las ocupaciones, autorizando únicamente las que sean indispensables o estén previstas en la normativa aplicable. Se regulará la ocupación y uso de los tramos urbanos de las playas de modo que se garantice una adecuada prestación de los servicios que sea compatible con el uso común.

En los tramos urbanos podrá autorizarse la celebración de aquellos eventos de interés general con repercusión turística que cumplan los requisitos que se establezcan, en particular, los relativos a superficie y tiempo de ocupación física, así como la adopción de todas las medidas preventivas tendentes a evitar cualquier afección ambiental y a garantizar el mantenimiento del tramo de playa en el estado anterior a la ocupación. En todo caso, una vez finalizada la ocupación, se procederá de manera inmediata al levantamiento de las instalaciones, a la completa limpieza del terreno ocupado y a la ejecución de las demás actuaciones precisas para asegurar la íntegra conservación de la playa.

En la delimitación de los tramos urbanos y naturales de las playas participarán las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en la forma que reglamentariamente se determine.»

La Generalitat de Cataluña estima vulnerada su competencia en materia de ordenación del territorio y del litoral, formulando tres quejas respecto a este precepto. La primera es que, al admitir la celebración de eventos de interés general con repercusión turística en los tramos urbanos de las playas, establece una norma relativa a los usos del suelo que excede del art. 149.1.23 CE. La segunda se refiere a la remisión al reglamento estatal del régimen de ocupación y uso de los tramos naturales y urbanos de las playas. La tercera cuestiona la reserva estatal para la delimitación de los tramos urbanos y naturales de las playas, pues esa delimitación debería hacerse por remisión a la clasificación urbanística otorgada a los terrenos contiguos a la playa.

En la STC 233/2015, FJ 6, este Tribunal descartó que este precepto resultase contrario al art. 132.2 CE (porque el precepto dividía el género indivisible que es constitucionalmente la playa y deslegalizaba su delimitación) y al art. 9.3 CE (porque la distinción tan genérica entre tramos urbanos y naturales dañaba la seguridad jurídica). Las cuestiones que ahora se plantean son, distintas y centradas en la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aspecto que tampoco se abordó, dada la falta de argumentación de la demanda, en la STC 6/2016, FJ 4 b).

Entrando ya en el examen de la primera de las quejas formuladas, hemos de señalar que ya la STC 149/1991, FJ 4 A), indicó que la competencia autonómica en materia de

ordenación del litoral se extendía al dominio público marítimo terrestre, sin perjuicio de las limitaciones que el Estado pudiera establecer a la mencionada competencia autonómica, en tanto que titular del demanio (art. 132.2 CE) o en el ejercicio de su competencia medioambiental (art. 149.1.23 CE). Tales limitaciones en ningún caso podrían determinar cuál haya de ser el concreto régimen de utilización y ocupación del demanio, imponiendo un concreto uso.

No cabe, sin embargo, apreciar que el precepto imponga dicho uso. El propio art. 33.6 LC hace hincapié en el nivel de protección de la playa, que diferirá según su naturaleza. El legislador considera, y para ello le habilita su competencia de tutela de los intereses ambientales (art. 149.1.23 CE) y las facultades derivadas de la titularidad del dominio público (art. 132.2 CE), que la protección de algunos tramos de playa, los calificados como naturales, exige restringir las ocupaciones al mínimo, mientras que en otros, los urbanos, dicha protección es compatible con posibilitar una serie de usos, entre ellos el que motiva la impugnación. Eso no supone que ese uso sea directamente practicable en todos esos tramos de playa, sino, únicamente, que es posible preverlo, si el competente para ello lo considera conveniente, pues el legislador estatal, en atención a los fines protectores indicados, no lo excluye, pero tampoco lo impone («podrá autorizarse»), evitando así predeterminar la ordenación concreta de los espacios concernidos.

Se trata por tanto, de una norma que concurre a definir los límites dentro de los que puede ejercerse la competencia autonómica de ordenación del litoral, disponiendo que el nivel de protección necesario en determinados tramos de playa no impone proscribir ese preciso uso, dejando intacto, sin embargo, el margen de apreciación de las instancias autonómicas o, en su caso, locales, para preverlo o no. Al no ser, por lo ya expuesto, una norma que fije usos para un ámbito territorial, sino un precepto que enmarca las decisiones normativas autonómicas y municipales sobre dichos usos, resulta acorde con la doctrina de este Tribunal y, en consecuencia, constitucional.

En cuanto a la segunda de las quejas formuladas, la STC 233/2015, FJ 6, ya estimó que «la remisión reglamentaria recogida en el precepto no constituye una deslegalización susceptible de reproche constitucional, sino que estamos, una vez más, ante una fórmula admisible de colaboración entre la ley y el reglamento, ya que el apartado impugnado recoge de forma suficiente los criterios que habrán de observarse en su desarrollo». A lo que cabe añadir ahora, en la perspectiva en la que nos sitúa la demanda, que es doctrina consolidada que tal habilitación no puede ser calificada *per se* cómo vulneradora de las competencias autonómicas, en este caso en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Como acabamos de señalar, el art. 33.6 LC no es una norma que disponga los usos del territorio, sino un precepto que señala los límites que, por motivos ambientales (149.1.23 CE) o de tutela de la titularidad demanial (132.2 CE), deben ser respetados por quien, en actuación de la competencia urbanística o de ordenación territorial, decide sobre los mencionados usos. Siendo esa la naturaleza del precepto, la misma es también predicable de su desarrollo reglamentario, sin perjuicio de 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).

Resta por examinar la tercera queja que se formula a este precepto, que tampoco puede ser estimada. En efecto, la Generalitat considera que la determinación de cuándo un tramo de playa es urbano y cuándo es natural, es una función que se integra materialmente en la competencia relativa a la ordenación territorial y urbanística. En realidad, en el precepto que examinamos, la delimitación de los tramos urbanos y naturales de las playas tiene una clara finalidad protectora del demanio y en nada incide en la competencia urbanística para clasificar los suelos que, por ser colindantes a la playa, estén fuera del dominio público. Los órganos autonómicos y locales, en la medida de su respectiva competencia, podrán realizar esta atribución cómo tengan por conveniente. Lo que se sigue del planteamiento de los recurrentes es una pretensión de que la clasificación

urbanística de los terrenos colindantes a la playa, se proyecte más allá del ámbito que le es propio, afectando al nivel de protección de las playas. Pero esa es una opción, no la única posible, puesta a disposición del legislador competente, el cual, en efecto, ha optado por un criterio de catalogación de los tramos naturales y urbanos de las playas a realizar por la Administración competente en materia de ordenación del territorio, que tiene en cuenta la situación de los terrenos colindantes (art. 67 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de costas).

4. El siguiente precepto impugnado es el art. 1.16 de la Ley 2/2013, en cuanto al segundo párrafo del nuevo apartado 4 del art. 49 LC. Este apartado 4 dispone:

«En la zona de servicio portuaria de los bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos, que no reúnan las características del artículo 3, además de los usos necesarios para el desarrollo de la actividad portuaria, se podrán permitir usos comerciales y de restauración, siempre que no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre, ni la actividad portuaria y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico. En todo caso, se prohíben las edificaciones destinadas a residencia o habitación.

Reglamentariamente se fijarán los criterios de asignación de superficie máxima para los usos previstos en el párrafo anterior, teniendo en cuenta el número de amarres del puerto y los demás requisitos necesarios para no perjudicar el dominio público marítimo-terrestre, ni la actividad portuaria.»

La Abogada de la Generalitat alega que la atribución al Estado de los criterios de asignación de superficie de los usos comerciales y de restauración y la consiguiente remisión a un reglamento para determinarlos, que figuran en el segundo párrafo de este apartado 4, son contrarios a las competencias autonómicas en materia de puertos [art. 140.1 d) EAC] y de ordenación del territorio y del litoral (art. 149.1, 3 y 5 EAC).

En primer lugar debemos descartar la vulneración de esta última competencia, ya que se refiere a un ámbito material distinto del portuario y como ya se señaló en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 92 y reitera la STC 34/2014, de 27 de febrero, FJ 3 «la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que ... aquélla no resulta vulnerada. La norma estatutaria ... se limita a reconocer ... las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del régimen general de dominio público, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración». Igualmente hay que advertir que, conforme a reiterada doctrina, este Tribunal no se encuentra vinculado por «las incardinaciones competenciales contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento» (STC 144/1985, de 25 de abril, FJ 1). Ello determina que no podamos considerar que la competencia estatal a cuyo amparo se dicta este precepto sea el art. 149.1.18 CE, como pretende la disposición final segunda, apartado 3, de la Ley 2/2013, sino que, atendiendo a su sentido y finalidad, hemos de considerarlo dictado al amparo del art. 149.1.23 CE en relación con el art. 132.2 CE.

Así encuadrado, y en cuanto a la denunciada vulneración de las competencias autonómicas en materia de puertos, debemos partir de nuestra consolidada doctrina (por todas, STC 34/2014, FJ 3) según la cual, aunque la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre no es en sí misma un criterio de delimitación competencial, de esa titularidad demanial derivan una serie de facultades para el Estado, entre las que se incluyen tanto la de definir el dominio y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, como la de ejercer las competencias necesarias para preservarlo, mejorarlo, conservarlo y asegurar su adecuada utilización. A su vez, esas facultades son susceptibles de condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando tales competencias se despliegan sobre ese demanio público de titularidad estatal. Lo anterior determina dos consecuencias. La primera es que no por el hecho de ser adscrita, la porción de dominio público pierde tal calificación y, en consecuencia, continúa sometida a las determinaciones que el Estado pueda establecer en tanto que titular del demanio o para garantizar los

valores medioambientales en él subyacentes. La segunda es la dualidad de régimen jurídico aplicable a los puertos de competencia autonómica, en los que tales competencias relativas a la creación y gestión de las obras e instalaciones del puerto, habrán de ejercerse con sujeción a las disposiciones reguladoras de la utilización del dominio público marítimo-terrestre, para evitar repercusiones sobre los bienes demaniales adscritos y preservar su integridad física y jurídica. Disposiciones que, en todo caso, no pueden, imponer los usos que caben en la zona de servicio portuaria de los bienes adscritos, pues ello limitaría injustificadamente las competencias de las Comunidades Autónomas e invadiría las atribuciones autonómicas en materia portuaria.

Circunscrita la tacha al establecimiento reglamentario de criterios para la asignación de usos comerciales y de restauración en espacios portuarios de titularidad autonómica, hay que advertir que, conforme al primer párrafo no impugnado, el precepto no los impone necesariamente, sino que únicamente permite que el legislador competente en materia portuaria pueda contemplarlos, si lo tiene por conveniente. En todo caso, la regulación sólo afecta, lógicamente, a la zona del puerto que incluya los bienes de dominio público, no entrando a regular el régimen de usos permitidos en el resto de la zona de servicio del puerto, sin perjuicio del resto de disposiciones de la Ley de costas que resulten de aplicación. Ahora bien, siendo ese el caso, la norma habilita para el establecimiento reglamentario de criterios de asignación de superficie máxima para los usos previstos, tomando en consideración tres aspectos «el número de amarres del puerto y los demás requisitos necesarios para no perjudicar el dominio público marítimo-terrestre, ni la actividad portuaria».

En cuanto a este último aspecto –los criterios para la asignación de superficie máxima de los usos–, la queja ha de ser desestimada. En este ámbito este Tribunal ya ha constatado que, conforme a nuestra doctrina, resulta posible la colaboración reglamentaria. Por otra parte, la norma se refiere al establecimiento de contenidos máximos, que pueden, en su caso, ser modulados por la Comunidad Autónoma. Los tres criterios utilizados tienen, de un modo u otro, que ver con la finalidad de garantizar la integridad del demanio. Finalmente, como ya se ha apuntado, la toma en consideración de tales criterios implica una valoración que no le corresponde al Estado, sino a la Comunidad Autónoma, que deberá concretarlos, en caso de autorizar dichos usos. Por otra parte, la legitimidad constitucional de la norma reglamentaria dependerá del modo en que se haya ejercido la habilitación legal, aspecto sobre el que no procede pronunciarse en este proceso.

5. 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.

La Generalitat de Cataluña reprocha a este precepto que vulnera el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado o bien, caso de no apreciarse la lesión del referido principio, invade la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y del litoral y de urbanismo. El Abogado del Estado ha negado las vulneraciones denunciadas, argumentando que la norma trata de garantizar el cumplimiento de la regulación que legítimamente incumbe al Estado para proteger la integridad del dominio público marítimo-terrestre.

Ambas tachas de inconstitucionalidad han sido desestimadas en la STC 6/2016, FJ 4 d), de acuerdo con la doctrina que se expone a continuación. En cuanto a la primera de ellas, tras examinar los límites que la Constitución impone directamente a los controles sobre la actividad local, concluimos que «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».

Respecto a la vulneración de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del litoral este Tribunal considera «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)]».

6. El siguiente precepto impugnado es el art. 1.41 de la Ley 2/2013. Este precepto incorpora una nueva disposición adicional décima a la LC, relativa a las urbanizaciones marítimo-terrestres, con el siguiente tenor:

«1. Son urbanizaciones marítimo-terrestres los núcleos residenciales en tierra firme dotados de un sistema viario navegable, construido a partir de la inundación artificial de terrenos privados.

2. Las urbanizaciones marítimo-terrestres deberán contar con un instrumento de ordenación territorial o urbanística que se ajuste a las prescripciones que en materia de dominio público marítimo-terrestre se establecen en esta disposición y en sus normas de desarrollo.

3. La realización de las obras para construir los canales navegables de la urbanización marítimo-terrestre que dan lugar a la invasión por el mar o por las aguas de los ríos hasta donde se hagan sensible el efecto de las mareas de terrenos que antes de dichas obras no sean de dominio público marítimo-terrestre, ni estén afectadas por la servidumbre de protección, producirán los siguientes efectos:

a) El terreno inundado se incorporará al dominio público marítimo-terrestre. No obstante, no se incluirán en el dominio público marítimo-terrestre los terrenos de propiedad privada colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable que se destinen a estacionamiento náutico individual y privado. Tampoco se incorporarán al dominio público marítimo-terrestre los terrenos de titularidad privada colindantes con el canal navegable e inundados como consecuencia de excavaciones, que se destinen a estacionamiento náutico colectivo y privado.

b) La servidumbre de protección preexistente con anterioridad a las obras mantendrá su vigencia. No se generará una nueva servidumbre de protección ni de tránsito, en torno a los espacios inundados.

c) El instrumento de ordenación territorial o urbanística deberá garantizar a través de viales el tránsito y acceso a los canales, en la forma que se establezca reglamentariamente.

4. Los propietarios de las viviendas contiguas a los canales navegables tendrán un derecho de uso de los amarres situados frente a las viviendas. Este derecho está vinculado a la propiedad de la vivienda y solo será transmisible junto a ella.

5. Las obras para la construcción de los canales navegables y los estacionamientos náuticos a los que se refiere la letra a) del apartado 3, precisarán del correspondiente título administrativo para su realización y en ningún caso afectarán a tramos de costa que constituyan playa o espacios protegidos, de acuerdo con lo que se disponga reglamentariamente.»

La Abogada de la Generalitat discute exclusivamente el apartado 4, que atribuye a los propietarios de las viviendas colindantes con los canales navegables el derecho de uso de los amarres situados delante de las viviendas, vinculando este derecho a la propiedad de

la vivienda y estableciendo que solo se podrá transmitir junto con ella. Así, con invocación de la legislación portuaria autonómica, considera que, dado que las urbanizaciones marítimo-terrestres son unas instalaciones portuarias peculiares en las que el servicio portuario se vincula al uso residencial, su regulación forma parte de la competencia autonómica en materia de puertos y de instalaciones marítimas menores, la cual incluye el establecimiento del régimen de uso de los amarres. El Abogado del Estado argumenta que se trata de bienes de dominio público en los que el Estado tiene competencia plena para su protección, lo que implica delimitar los usos que pueden darse.

En el examen de la queja que se plantea hay que advertir que no puede invocarse aquí, como parámetro de encuadramiento de la norma impugnada, lo que al respecto disponga la legislación autonómica en materia de puertos acerca de la naturaleza de este tipo de urbanizaciones marítimo-terrestres, pues lo que ha de dilucidarse es simplemente si el Estado esta constitucionalmente habilitado para dictar una regulación como la cuestionada. Por lo demás, no puede dejar de señalarse que la solución adoptada por el legislador estatal es materialmente similar a la establecida por la propia Comunidad Autónoma (art. 29 del Reglamento de marinas interiores, aprobado por Decreto 17/2005, de 8 de febrero). En dicha labor de delimitación competencial tampoco resulta relevante lo que pudiera disponer un real decreto de traspaso, pues como tenemos declarado, «estos Reales Decretos de traspasos no vinculan a las Cortes Generales ni a los Parlamentos Autonómicos al regular los sectores, instituciones o materias sujetas a su competencia. Esta conclusión es evidente, con sólo reparar en sus autores... y en la finalidad de estos Decretos» [STC 149/1991, fundamento jurídico 4 D) b), reiterado en STC 193/1998, de 1 de octubre, FJ 12].

Aun cuando se tratase de un espacio en el que la gestión del demanio es autonómica, ello no quiere decir que dicha gestión pueda realizarse al margen de las previsiones diseñadas por su titular para garantizar su integridad. La atribución al Estado de la titularidad del dominio público marítimo terrestre entraña, entre otras consecuencias, que le corresponda determinar el régimen jurídico de dicho demanio (entre otras, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 92). Señalado lo anterior, es de apreciar que la norma regula un derecho privativo sobre un bien demanial, pues se trata de viviendas contiguas a los canales navegables y éstos son de dominio público (art. 4 LC), derecho que, por tanto, deriva directamente de la previsión legal, lo que es constitucionalmente posible, dado que al Estado, corresponden en cuanto titular del demanio, las facultades normativas para establecer su régimen de ocupación, sin perjuicio de las competencias sectoriales autonómicas que se ejerzan sobre dicho demanio, que, en todo caso, conserva la calificación de dominio público estatal. Por tanto, esas facultades que al Estado corresponden en cuanto titular del dominio que le habilitan para establecer normativamente su régimen de uso, son susceptibles de condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando éstas últimas se despliegan sobre demanio público de titularidad estatal (STC 34/2014, FJ 3), lo que ha de llevarnos a descartar la impugnación.

7. La Generalitat de Cataluña sostiene la inconstitucionalidad del apartado 2 de la disposición adicional octava de la Ley 2/2013, norma que establece lo siguiente:

«1. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente procederá, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley, a elaborar una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, que se someterá a Evaluación Ambiental Estratégica, en la que se indicarán los distintos grados de vulnerabilidad y riesgo del litoral y se propondrán medidas para hacer frente a sus posibles efectos.

2. Igualmente las Comunidades Autónomas a las que se hayan adscrito terrenos de dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con el artículo 49 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, presentarán en el mismo plazo señalado en el apartado anterior, al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para su aprobación, un Plan de adaptación de dichos terrenos y de las estructuras construidas sobre ellos para hacer frente a los posibles efectos del cambio climático.»

Las tachas que la Generalitat de Cataluña formula a este apartado segundo son dos. En primer lugar discute que se imponga a las Comunidades Autónomas la elaboración de un plan de adaptación al cambio climático de las estructuras construidas sobre los bienes demaniales adscritos. Por otra parte, cuestiona que se atribuya al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, la potestad de aprobar los planes autonómicos relativos tanto a los bienes demaniales adscritos, como a las infraestructuras construidas sobre ellos. El Abogado del Estado, por el contrario, entiende que el Estado no hace sino ejercer sus competencias de protección del dominio público marítimo-terrestre.

Considerada globalmente, la disposición adicional octava contiene un mandato dirigido tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, que deriva de la Directiva 2001/42/CE. Para el primero, se trata de elaborar una «estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático» y, para las segundas, consiste en elaborar un plan sobre la posible incidencia del cambio climático en el dominio público marítimo-terrestre. El objetivo del precepto es, obtener una evaluación general de los efectos del cambio climático sobre la costa, y el apartado 2, se integra en una previsión más amplia de protección del litoral y de adaptación de la costa al citado cambio climático, aunque se circunscribe a los terrenos del dominio público marítimo-terrestre adscritos a las Comunidades Autónomas y a las estructuras construidas sobre ellos. Atendiendo a su sentido y finalidad la norma tiene, por tanto, como objetivo primordial hacer frente a los efectos del cambio climático, integrándose en una evaluación ambiental de ámbito superior y de carácter estratégico. En consecuencia, se trata de una norma que se inserta en el ámbito del «medio ambiente». En esta materia, al Estado corresponde el establecimiento de la normativa básica ex art. 149.1.23 CE, precepto que tiene su correlato en el art. 144.1 EAC, que atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección. El Estado tiene, por tanto, la competencia sobre las bases en materia de medio ambiente, correspondiendo, en principio, a la Comunidad Autónoma las competencias de desarrollo normativo y de ejecución.

De acuerdo con ello, la primera queja que se formula ha de ser desestimada. El plan de adaptación de las estructuras construidas sobre el dominio público marítimo terrestre persigue sin duda velar por la integridad física del demanio marítimo-terrestre, protegiéndolo frente a los efectos del cambio climático. Esa consideración es también predicable de las infraestructuras, puertos y vías de comunicación, ya que, por su propia naturaleza, han de ocupar y afectar sensiblemente al dominio público marítimo-terrestre, alterando, su configuración física en la utilización del demanio litoral. Eso no significa que el demanio adscrito quede privado de sus valores medioambientales en tanto que integrante del litoral, pues el sustrato físico de la infraestructura es una costa que no pierde su calificación jurídica como dominio público marítimo-terrestre [SSTC 149/1991, FJ 4 D) b a) y 193/1998, de 1 de octubre, FJ 8], lo cual, a su vez, justifica la necesidad de realizar el plan cuestionado. Por lo demás, la previsión legal del plan no supone en ningún caso una intromisión en la gestión o explotación de los servicios portuarios o viarios establecidos sobre esos bienes, que se realizarán por las Comunidades Autónomas.

La segunda de las quejas formuladas ya no se refiere a la necesidad de elaborar los planes contemplados por el precepto, sino que, exclusivamente, se contrae a la exigencia, que se entiende contraria al orden constitucional de distribución de competencias, de que esos planes autonómicos sean sometidos a la aprobación de un órgano estatal.

En su examen debemos partir de que se trata de bienes de dominio público adscritos a las Comunidades Autónomas, recordando al efecto la doctrina de la STC 149/1991, FJ 4 D b a'), en el que señalamos que «la indudable titularidad autonómica de las obras e instalaciones portuarias no conlleva la plena titularidad demanial de aquella franja de terreno que es de titularidad estatal, por mandato expreso de la Constitución», indicando además que dicha titularidad demanial del Estado justificaba que la ley pudiera otorgar a la Administración central la facultad de emitir un acto que otorgue el derecho a ocupar la ribera del mar necesaria para ampliar un puerto o para trazar una vía de transporte, facilitando así la colaboración entre las Administraciones estatal y autonómica para el

cumplimiento de sus distintos fines: proteger la integridad del demanio costero y proveer los servicios portuarios y viarios de su competencia.

Por tanto, 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. Tampoco el hecho de que sobre los bienes adscritos se hayan desarrollado las correspondientes infraestructuras, hace perder a dichos bienes su condición demanial, tal y como acabamos de advertir, y, por tanto, no exonera al Estado de su deber de velar por la integridad física y jurídica del demanio marítimo-terrestre. Máxime si se tiene en cuenta que, como ya señaló la referida STC 149/1991, las obras sobre dicho dominio pueden llegar a producir una alteración importante del dominio, influir sobre la costa, afectar a su regresión, o distorsionar la dinámica litoral. Extremos todos ellos de indudable importancia desde el punto de vista de la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, cuya relevancia desde la perspectiva medioambiental ya ha sido destacada por la STC 233/2015, FFJJ 2 c) y 3 c).

Lo anterior justifica una intervención como la que diseña el precepto impugnado, que cobra todo su sentido en atención a la titularidad estatal del demanio y el deber de preservación de su integridad. Por tanto, dado que la misma se explica por la necesidad de preservar las características propias de la zona marítimo-terrestre en relación con las repercusiones que el cambio climático puede tener sobre tales bienes demaniales, a tales extremos ha de quedar limitado el acto aprobatorio estatal sin que en ningún caso pueda extenderse al modo de disponer y configurar las infraestructuras autonómicas, que queda fuera del ámbito de aprobación estatal circunscrito, como se ha dicho, a los efectos de asegurar que el mencionado plan de adaptación cumpla la finalidad de garantizar la protección y defensa de las condiciones medioambientales del demanio frente al cambio climático. En suma, así interpretado, el precepto no resulta contrario a las competencias autonómicas. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que el apartado 2 de la disposición adicional octava 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, es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias interpretado en los términos del fundamento jurídico 7.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de febrero 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.