

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

3910 *Pleno. Sentencia 57/2016, de 17 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 5009-2013. Interpuesto por el Gobierno de Canarias 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 de los preceptos legales estatales que excluyen determinados núcleos de población del dominio público marítimo terrestre e imponen a las Comunidades Autónomas el deber de elaborar un plan sobre la posible incidencia del cambio climático en el dominio público marítimo-terrestre (SSTC 233/2015 y 28/2016). Voto particular.*

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 Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5009-2013, interpuesto por el Gobierno de Canarias, representado por la Directora General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, contra los arts. 1, apartados 2, 8, 12, 16, 38 y 40; disposiciones adicionales cuarta, séptima, octava, novena; disposición transitoria primera; disposición final segunda, y anexo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de Canarias, representado por su Letrada, y el Abogado del Estado, en la representación que ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 29 de agosto de 2013, la Directora General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en representación del Gobierno de Canarias, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos y disposiciones 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), invocados en el encabezamiento de esta resolución.

La parte actora afirma, con carácter general, que la STC 149/1991, de 4 de julio, al resolver varios recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, entre otros, por el propio Gobierno de Canarias, y anular algunos preceptos de la norma que habilitaban al Estado para dictar disposiciones que no sólo condicionaban la competencia asumida por las Comunidades Autónomas para la ordenación de su propio territorio, sino que procedían directamente a ordenarlo, nos ofrece

unas importantes pautas interpretativas sobre el régimen jurídico del dominio público marítimo terrestre que han de justificar el presente recurso de inconstitucionalidad.

En primer lugar, que la titularidad estatal del dominio público y la competencia para determinar las categorías de bienes que lo integran no son criterios de delimitación competencial. En este sentido, las facultades reconocidas al Estado para determinar y aun gestionar determinados usos del demanio y para aprobar planes o programas integrados de obras, no pueden condicionar la actividad de ordenación territorial ni pueden, en modo alguno, pretender ordenar directamente el territorio sustituyendo al titular de esta competencia.

En segundo lugar, se afirmó que las Comunidades Autónomas, al ejercitar sus competencias sobre ordenación del territorio y, señaladamente, del litoral, tampoco están legitimadas para adoptar cualquier tipo de decisión que interfiera sobre las facultades estatales relativas al dominio público marítimo-terrestre.

Para el Gobierno de Canarias, el sistema de protección de la costa que se articula en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, viene a suponer una notable quiebra del sistema de distribución competencial establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Canarias. El Gobierno de Canarias argumenta, además, un reproche de inconstitucionalidad añadido, consistente en que, además de la vulneración del orden competencial, la norma recurrida violenta los principios de igualdad, de seguridad jurídica, de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva y contraviene el art. 132.2 CE en lo referente a la definición del dominio público marítimo terrestre. Esta argumentación general, en la que se basa el recurso, se traslada luego al examen de cada uno de los preceptos impugnados.

a) Recurre el Gobierno de Canarias el artículo primero, apartado 2, de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, por el que se modifica el art. 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, por vulneración del art. 132.2 CE en relación con el art. 45 CE, y por contravención del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Impugna en concreto (a) el primer párrafo del art. 3.1 a) LC, en cuanto remite la determinación del alcance de la olas en los mayores temporales conocidos a «los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente», entendiendo el recurrente que este reenvío constituye una deslegalización contraria al art. 132.2 CE; (b) el nuevo párrafo 3 del art. 3.1 a) LC, en la medida que excluye de la zona marítimo-terrestre los «terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público»; y (c) el art. 3.1 b) LC, en tanto que atribuye carácter demanial a las dunas solamente «hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa».

b) Se impugna también el artículo primero, apartado 8, de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, por el que se introduce un art. 13 *bis* a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, por vulnerar la competencia autonómica en materia urbanística y de protección del medio ambiente.

El Gobierno de Canarias considera que el último párrafo del apartado 3 de este art. 13 *bis* LC impone a las Administraciones autonómicas, a través de la expresión «deberán acreditarse ... mediante una declaración responsable», un concreto título de intervención administrativa, invadiendo así la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda [art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan)], además de la de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente (art. 32.12 del EACan).

c) Para el Gobierno de Canarias el artículo primero, apartado 12, de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, por el que se introduce un apartado 6 al artículo 33 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, es inconstitucional por vulneración de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y del litoral.

La demanda hace valer tres motivos, todos ellos de carácter competencial. En primer lugar, los recurrentes sostienen que «la nueva regulación ... por lo que se refiere a los tramos urbanos de playas, permite autorizar un concreto uso en los eventos de interés general con repercusión turística. Esta regulación no encuentra amparo en los títulos competenciales invocados además de suponer vulneración de las competencias

autonómicas recogidas en el art. 30.15 EAC». El siguiente reproche de inconstitucionalidad, parcialmente coincidente con el anterior, se dirige a la remisión a la potestad reglamentaria del régimen de usos de las playas, argumentando los recurrentes que «el art. 33.6 [LC] contiene una habilitación genérica para que por medio de un reglamento estatal se establezca el régimen de usos de las playas». El último motivo formulado en la demanda para sostener la impugnación de este precepto es que, a juicio de los recurrentes, «es reprochable desde la perspectiva constitucional la pretendida competencia reglamentaria estatal para deslindar los tramos urbanos de los naturales, pues tal intervención resultaría inseparable de la competencia para clasificar los suelos colindantes como urbanizados o no urbanizados», con lo que se vulnera la competencia autonómica en materia urbanística.

d) El Gobierno de Canarias afirma la inconstitucionalidad del art. 1.16, de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, por el que se añade un nuevo apartado 4 al art. 49 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, por vulneración de la competencia autonómica para el desarrollo de su política portuaria.

Los recurrentes sostienen que «la modificación legislativa contempla una auténtica regulación de los usos en las zonas de servicio portuarias de los bienes adscritos que supone una clara invasión de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con los puertos que no tengan la calificación de interés general, puertos de refugio, pesqueros y deportivos (art 30.22 del EAC)». Y añaden que «esta modificación legal se ampara en el título competencial del Estado recogido en el art. 149.1.18 CE: legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, título competencial que no enerva ni desplaza el que ostenta la Comunidad Autónoma en relación con el desarrollo de su política portuaria».

e) También, el Gobierno de Canarias afirma la inconstitucionalidad del artículo primero, apartado 38, de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, por el cual, el actual párrafo del art. 119 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, pasa a ser el apartado 1 y se introduce un nuevo apartado 2 en dicho precepto, por vulneración de la autonomía local.

f) La parte recurrente afirma la inconstitucionalidad del art. 1.40 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, en la medida que introduce en la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas un nuevo apartado 3, por vulneración de las competencias autonómicas en materia urbanística y de protección del medio ambiente, predicando también la inconstitucionalidad de la disposición final segunda de la referida Ley 2/2013, de 29 de mayo.

g) El Gobierno de Canarias afirma que las reglas especiales de delimitación del demanio costero para la isla de Formentera (disposición adicional cuarta de la Ley 2/2013) y la exclusión de determinados núcleos de población del dominio público marítimo terrestre (disposición adicional séptima y anexo de la Ley 2/2013) vulneran el art. 132 CE, así como los principios de igualdad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, previstos en los arts. 14 y 9.3 CE.

h) La demanda afirma la inconstitucionalidad de la disposición adicional octava de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, en lo relativo al informe sobre las posibles incidencias del cambio climático en el dominio público marítimo terrestre, por vulneración de la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente.

El Gobierno de Canarias impugna esta disposición «por cuanto la misma desconoce las competencias de la Comunidad Autónoma de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente (art. 32.12 EAC)». Afirma, de un lado, que «la regulación legal que ahora se cuestiona, en su apartado primero, en la medida en que reserva al Estado, sin la participación de las Comunidades Autónomas, la función de elaborar una estrategia para la adaptación a la costa a los efectos del cambio climático vulnera el sistema de distribución competencial desconociendo la necesaria coordinación que debe existir entre las Administraciones Públicas que ostentan competencias concurrentes sobre un mismo espacio físico». La demanda razona, respecto a la otra impugnación, que se dirige respecto del apartado segundo de esta disposición, referida a «las Comunidades Autónomas a las que se hayan adscrito terrenos de dominio público marítimo-terrestre», que «la exigencia de una evaluación estratégica de las costas españolas a fin de valorar

los efectos del cambio climático no impide que, en el ámbito competencial que le es propio, la Comunidad Autónoma, pueda elaborarlo y aprobarlo, por lo que no se justifica que esa aprobación corresponda al Estado. Por tanto, este apartado 2 es inconstitucional en cuanto prevé que la aprobación del plan autonómico corresponda a la Administración estatal».

i) La parte recurrente afirma la inconstitucionalidad de la disposición adicional novena de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, sobre garantía del funcionamiento temporal de determinadas instalaciones de depuración, por vulneración de los arts. 24, 117.3, 118 y 9.3 CE.

j) Finalmente, la demanda afirma la inconstitucionalidad de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, sobre aplicación de la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, por vulneración de las competencias autonómicas de ordenación del territorio y del litoral y de urbanismo, así como de los principios de seguridad jurídica y de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales.

El recurrente sostiene que el régimen establecido en este precepto se vincula a conceptos urbanísticos, de donde deriva que incurre en extralimitación competencial porque esta regulación se incardina en la competencia autonómica sobre urbanismo, recordando que la Comunidad Autónoma de Canarias, en ejercicio de la misma (30.15 EACan), ha dictado la Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, que ha dispuesto un régimen similar. También considera, por conexión, que el señalamiento de un plazo para la delimitación por la Administración urbanística de los núcleos o áreas afectados (apartados 1 y 2), la necesidad de informe estatal vinculante (apartados 2 y 3) y la prohibición de nuevas construcciones (apartado 4) inciden en esta misma lesión competencial.

2. Mediante providencia de 8 de octubre de 2013, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados 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 quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Mediante escrito presentado el 23 de octubre de 2013, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara, en reunión de 22 de octubre de 2013, acordó que se tuviera por personada a esta Cámara en el procedimiento, por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y remitir la documentación a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General. Por escrito presentado el 22 de octubre de 2013, el Presidente del Senado comunicó que la Mesa de la Cámara, en reunión de 22 de octubre de 2013, acordó que se tuviera por personada a esta Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Por escrito presentado el 18 de noviembre de 2013, el Abogado del Estado presentó escrito de alegaciones, solicitando la desestimación íntegra del recurso. El Abogado del Estado considera que el recurso se basa en una concepción constitucionalmente autosuficiente del dominio público marítimo-terrestre mismo y de las partes de este que se enumeran en el art. 132.2 CE. El análisis de la STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 2), permite constatar que la Ley de costas se encargó de concretar y determinar aquello que es zona marítimo-terrestre y playa, estableciendo criterios detallados que dotan de contenido jurídico a aquellos conceptos. Considera que, aunque estos conceptos no pueden apartarse de su valor léxico, la mera mención constitucional de «zona marítimo-terrestre» y «playa» no es suficiente para fijar su concreta extensión. Por este motivo, la ley, sin separarse ni distorsionar lo que comúnmente se entiende por playa y zona marítimo-terrestre, debe concretar el alcance técnico y material de estos conceptos. En este sentido, considera que los términos de la reserva constitucional de ley contenida en

el art. 132.2 CE llevan implícito cierto margen de libertad para que el legislador determine razonablemente estos conceptos del modo más adecuado a los fines y objetivos que lícitamente se proponga o a las necesidades sociales que hayan de satisfacerse.

Sobre los principios del art. 9.3 CE, tras recordar la doctrina sentada en la STC 128/2009, de 1 de junio (FJ 3), a propósito de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, considera que no puede identificarse arbitrariedad con opción del legislador sobre una determinada visión del ámbito de la realidad que se pretende regular, siempre que esta opción no implique discriminación. Acerca del significado constitucional del principio de seguridad jurídica referido al ejercicio de la potestad legislativa, cita la doctrina de la STC 90/2009, de 20 de abril (FJ 4), para concluir que nos encontramos ante el ejercicio de una opción por parte del legislador cuyas legítimas finalidades, tal y como se desprende con claridad del preámbulo de la Ley impugnada, son la protección del litoral y la seguridad jurídica. A continuación, procede a rebatir, precepto por precepto, cada una de las impugnaciones realizadas.

a) Sobre el artículo primero, apartado 2, de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, por el que se modifica el art. 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, que se impugna por vulneración del art. 132.2 CE en relación con el art. 45 CE y por contravención del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), considera que el reglamento es el instrumento idóneo para fijar criterios técnicos que, por su complejidad, no son materia propia de la ley. Afirma que la reforma resuelve en el mismo sentido que determinó el Tribunal Supremo en alguna ocasión en la que consideró que no formaba parte del dominio público marítimo terrestre un terreno que no es naturalmente inundable, tal y como señala expresamente el primer inciso del art. 6.2 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. Finalmente considera que, ni en el concepto de playa, ni en el de duna, existe restricción alguna en relación a la regulación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, sino que, al contrario, se incorpora a esta el criterio, que hasta ahora aparecía en el art. 4 d) del Reglamento.

b) En relación con el artículo primero, apartado 8, de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, por el que se introduce el art. 13 *bis* de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, que se impugna por cuanto vulnera las competencias autonómicas en materia urbanística y de protección del medio ambiente, el Abogado del Estado afirma que las limitaciones y condiciones establecidas se imponen con la finalidad de proteger el dominio público marítimo-terrestre, resultando, a su juicio, palmario el respeto de la competencia urbanística autonómica.

c) Sobre la impugnación del artículo primero, apartado 40, de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, por el que se modifican las letras a), b) y c) del apartado 2 de la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas y se introduce en la misma un nuevo apartado 3, por vulneración de las competencias autonómicas en materia urbanística y de protección del medio ambiente, predicándose también la inconstitucionalidad de la disposición final segunda de la referida Ley 2/2013, de 29 de mayo, sostiene el Abogado del Estado que la disposición transitoria cuarta no solo se refiere a las obras que se realizan en las edificaciones sitas en la zona de servidumbre de protección, sino que también a las obras que ocupan terrenos de dominio público mientras la concesión esté en vigor [apartado 2, letra a)], respecto de las cuales no cabe duda de que la legislación estatal puede imponer a sus concesionarios la obligación de que las limitaciones y condiciones de referencia se acrediten por medio de una declaración responsable a presentar ante la propia Administración General del Estado como trámite previo a la autorización urbanística de la obra por el organismo competente.

d) Respecto de la impugnación del artículo primero, apartado 12, de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, por el que se introduce un nuevo apartado 6 en el artículo 33.6 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, que se considera inconstitucional por vulneración de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y del litoral, el Abogado del Estado da por reproducido parte del fundamento jurídico 4 de la STC 149/1991, de 4 de julio, del que colige que el Estado tiene competencia sobre la gestión del dominio público marítimo-terrestre y está habilitado para establecer limitaciones, sea como titular del

demanio, sea en uso de la competencia para establecer la legislación básica sobre medio ambiente.

e) En relación con la impugnación del art. 1.16 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, por el que se introduce un nuevo apartado 4 en el artículo 49 de la Ley 22/1988, de costas, de 28 de julio, que se impugna por vulneración de la competencia autonómica para el desarrollo de su política portuaria, el Abogado del Estado señala que las competencias autonómicas en materia de puertos y de ordenación del territorio quedan incólumes.

f) En el análisis de la impugnación del art. 1.38 de la Ley 2/2013, por el que se introduce un nuevo art. 119.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, el Abogado del Estado señala que el control previsto en el art. 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, 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.

g) Sobre la impugnación de la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2013, que regula el deslinde de la isla de Formentera, por vulnerar el art. 132 CE y los principios de igualdad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (arts. 14 y 9.3 CE), el Abogado del Estado señala que el presupuesto que justifica que se establezca esta regla especial son las condiciones físicas y geomorfológicas de la isla, lo cual no implica una vulneración del art. 132.2 CE.

h) En relación con la impugnación de la disposición adicional séptima y del anexo de la Ley 2/2013, por vulneración del art. 132 CE y de los principios de igualdad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad ex arts. 14 y 9.3 CE, el Abogado del Estado señala que el legislador ofrece motivos concretos que justifican su decisión en el preámbulo legal, niega que haya contradicción alguna entre la parte expositiva y dispositiva de la norma, y afirma que ninguno de los núcleos en Canarias se halla en la misma situación.

i) En el tema concerniente a la impugnación de la disposición adicional octava de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, en lo relativo al informe sobre las posibles incidencias del cambio climático en el dominio público marítimo terrestre, por vulneración de la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente, el Abogado del Estado señala que, si resulta indiscutible que el Estado tiene competencia sobre la gestión del dominio público marítimo-terrestre, será forzoso admitir que podrá realizar el referido informe. Además, considera que la participación autonómica queda garantizada.

j) Sobre la impugnación de la disposición adicional novena de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, por vulneración de los arts. 24, 117.3, 118 y 9.3 CE, el Abogado del Estado señala que estamos ante el ejercicio de la competencia del Estado para determinar supuestos de suspensión de sentencias judiciales siempre y cuando exista suficiente justificación, como aquí sucede.

k) La impugnación de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, por vulneración de las competencias autonómicas de ordenación del territorio y del litoral y de urbanismo, así como de los principios de seguridad jurídica y de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, es rechazada por el Abogado del Estado, ya que lo que hace la disposición transitoria primera impugnada es elevar 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, manteniendo la necesaria delimitación por la Administración urbanística competente, como ya preveía la normativa anterior validada por el Tribunal Constitucional, y que era respetuosa del orden constitucional de distribución de competencias.

5. Por providencia de 15 de marzo de 2016, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de Canarias contra el art. 1, apartados 2, 8, 12, 16, 38 y 40; las disposiciones adicionales cuarta, séptima, octava y novena; la disposición transitoria primera; y el anexo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas. En lo sucesivo, las normas afectadas se citarán como Ley 2/2013, (LC 1988, cuando se aluda al texto anterior a la reforma y LC, cuando se trate del texto vigente tras la reforma). El alcance de cada impugnación, tanto en cuanto al contenido del precepto como respecto de los argumentos del recurrente y del Abogado del Estado, será delimitado en el momento de abordar el análisis pormenorizado de cada precepto.

Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la STC 233/2015, de 5 de noviembre, ha declarado ya la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones adicionales cuarta y novena de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, lo que, según la doctrina constitucional [STC 235/2012, de 13 de diciembre, FJ 2 d)], nos exime de un nuevo pronunciamiento sobre tales normas y que las cuestiones planteadas en este recurso han sido ya examinadas en las precedentes SSTC 6/2016, de 21 de enero, y 28/2016, de 18 de febrero, a cuyo contenido nos remitiremos al analizar las mismas.

2. Procede determinar los parámetros de constitucionalidad de los que hemos de servirnos para enjuiciar las impugnaciones formuladas. Salvo la impugnación del art. 119.2 LC, cuyo parámetro de control es la autonomía local constitucionalmente garantizada, a cuya configuración en la doctrina de este Tribunal aludiremos a su tiempo, el resto de impugnaciones tienen carácter competencial o gravitan alrededor de cómo vinculan los arts. 132 y 45 CE la delimitación legal del demanio costero. Este segundo orden de cuestiones debe resolverse con arreglo a la doctrina recogida en la STC 149/1991, de 4 de julio (que enjuició la LC 1988) y en la STC 233/2015, que se ha ocupado precisamente de la Ley 2/2013.

Respecto a la dimensión competencial, el art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) atribuye a Canarias competencia sobre ordenación del territorio. Ninguna duda cabe sobre la pertenencia del litoral al territorio [STC 141/1991, de 4 de julio, FJ 1 a)], de modo que es competencia autonómica la ordenación territorial del demanio costero. Esta atribución que «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial» «no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio» [STC 141/1991, FJ 1 b)].

a) Este condicionamiento legítimo a la competencia autonómica de ordenación del territorio nace, de un lado, de la titularidad estatal del demanio costero (art. 132.2 CE), que motiva que competa al Estado la gestión de los bienes que lo integran, al igual que la regulación y el otorgamiento de los títulos que habilitan los usos que no son libres. El Tribunal razonó esta atribución competencial y sus límites en la STC 149/1991 [FJ 4 a) y FJ 4 b)], señalando que «esas facultades dominicales sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas y en lo que aquí más directamente nos ocupa, de la competencia autonómica para la ordenación territorial».

La STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 92, introdujo un matiz en este reparto competencial, consistente en que «dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas (sobre puertos de competencia autonómica, instalaciones de ocio, marisqueo y acuicultura, entre otras), la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que –a un lado ahora “las concesiones de obras fijas en el mar”, que examinaremos a continuación–, aquélla no resulta vulnerada. La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la

Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del "régimen general del dominio público", lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración».

Por otro lado, la gestión del demanio costero mediante adscripción, figura prevista para terrenos destinados a puertos o vías de transporte de titularidad autonómica, tiene un régimen especial. El Tribunal precisó en dicha STC 149/1991 [FJ 4 d) b) a)], y ha reiterado después (por todas, 34/2014, de 27 de febrero, FJ 4), los siguientes criterios:

«[L]a 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. [...] el hecho de la adscripción no exonera a la Administración del Estado de su deber de velar por la integridad física y jurídica del demanio marítimo-terrestre y que, por tanto, es legítimo que la Ley prevea cauces que le permitan conocer a tiempo si las obras de modificación proyectadas por una Comunidad Autónoma pueden llegar a producir una alteración importante del dominio, o influyen sobre la costa y pueden afectar a su regresión, o distorsionan la dinámica litoral, a los efectos previstos por los arts. 42.2 y 44.2 y 3 de la Ley de costas.»

b) La proyección de la indicada competencia autonómica sobre el litoral también resulta acotada por el uso que el Estado haga de las que le incumben para alcanzar los fines que ampara el art. 45 CE. Este Tribunal estableció *in extenso* en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1 d):

«Esta incidencia está legitimada, en lo que al espacio demanial se refiere, por la titularidad estatal del mismo. En lo que toca a los terrenos colindantes... ha de hacerse por otra vía, apoyándose en otras competencias reservadas al Estado en exclusiva por el art. 149.1 CE.

El primero de tales títulos es el enunciado en el art. 149.1.1, que opera aquí en dos planos. En primer lugar 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)... La necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho no quedaría asegurada si el Estado, en uso de la competencia exclusiva que le otorga el art. 149.1.1, no regulase las condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes de la zona marítimo-terrestre, una regulación que, naturalmente, no excluye la posibilidad de que, a través de los correspondientes instrumentos de ordenación, las Comunidades Autónomas condicionen adicionalmente el uso que a esos terrenos puede darse.

El segundo, aunque no secundario, de los indicados títulos es el que, en relación con la protección del medio ambiente consagra el art. 149.1.23. Es, sin duda, la protección de la naturaleza la finalidad inmediata que persiguen las normas mediante las que se establecen limitaciones en el uso de los terrenos colindantes a fin de preservar las características propias (incluso, claro está, los valores paisajísticos) de la zona marítimo-terrestre y, por tanto, es a partir de esa finalidad primaria como se han de articular, para respetar la delimitación competencial que impone el bloque de la constitucionalidad, la obligación que al legislador estatal impone el art. 132.2 CE y las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.»

3. El Gobierno de Canarias afirma la inconstitucionalidad del artículo primero, apartado 2, de la Ley 2/2013, que establece la redacción del art. 3 LC.

a) Impugna primero la definición que el primer párrafo del art. 3.1 a) LC hace de la zona marítimo-terrestre. El art. 3.1 a) LC 1988 fijó su extensión por referencia al alcance de las olas en los mayores temporales conocidos como criterio delimitador del límite interior de la zona. La modificación introducida en el primer párrafo de este precepto por el art. 1.2 de la Ley 2/2013 remite tal alcance a «los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente», entendiéndose el recurrente que este reenvío constituye una deslegalización contraria al art. 132.2 CE. La STC 233/2015, FJ 3 a) recuerda que «la

reserva de ley no impide que las leyes “contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador” (SSTC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4; 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 14, y 18/2011, de 3 de marzo, FJ 9)». Aplicando tal doctrina a este caso, el inciso recurrido del art. 3.1 a) LC remite al reglamento la concreción técnica de una regla sustantiva que la misma norma legal señala [«se limita a remitir la concreción de este criterio decisor ... a una normativa que responda al conocimiento técnico», según la STC 233/2015, FJ 3 a)], así que el desarrollo reglamentario que se haga no es una regulación independiente, sino que está subordinada al significado de dicha regla sustantiva y examinar si los criterios técnicos que reglamentariamente se fijen, regulados actualmente en el art. 4 del Reglamento general de costas aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, se ajustan a la función que hemos dicho que el art. 3.1 a) LC les impone, por ser de mera legalidad, es un control que incumbe al juez ordinario. El mismo criterio ha sido adoptado igualmente en la STC 6/2016, FJ 3.

b) Se impugna el párrafo 3 del art. 3.1 a) LC por excluir de la zona marítimo-terrestre los «terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público».

Como destacan las SSTC 149/1991 y 233/2015, el art. 132.2 CE faculta al legislador estatal para fijar qué bienes integran el demanio estatal, imponiéndole que necesariamente harán parte de él la zona marítimo-terrestre y las playas. Fuera de la inclusión obligatoria de estos espacios, dicho legislador puede, con el límite indicado en la STC 149/1991, FJ 2 b), sumar otros bienes o géneros de bienes al demanio a modo de contenido adicional, pero igualmente puede excluir los terrenos que de este modo hubiera añadido previamente, sin con ello desbordar el límite constitucionalmente impuesto ex arts. 132.2 y 45 CE, que se ciñe a los bienes de inclusión obligatoria. En este mismo sentido demos declarado en la STC 233/2015, FJ 2 b), que la interpretación sistemática de los arts. 45 y 132 CE «[delimita] el contorno de la discrecionalidad del legislador, lógicamente más reducido cuando afecta al núcleo de los bienes demanializados ex art. 132.2 CE y más extenso cuando se trata de definir el dominio público de configuración legal o el régimen general de uso de los bienes de dominio público».

Conforme a esta doctrina, la STC 233/2015, FJ 3 b), ha resuelto que dado que el art. 4 LC 1988 incluyó los terrenos inundados «por cualquier causa» en el ámbito del dominio público de configuración legal, la mera disminución de dicho espacio contenida en el art. 3.1 a) LC, en sí mismo considerada, no excede el margen otorgado a la ley en la Constitución, pues éste puede reducir este dominio público de configuración legal sin que ello dé lugar a la infracción constitucional alegada por el recurrente.

El Gobierno de Canarias sostiene esta impugnación en un segundo argumento. Según la interpretación que hacen los recurrentes del art. 3.1 a) LC, la exclusión comprendería terrenos que, antes de ser inundados artificialmente, eran naturalmente inundables. La literalidad del inciso «siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público» admitiría entenderlo referido a la regla de delimitación del dominio público vigente al tiempo de la inundación, y es sabido que antes de la LC 1988 existían terrenos naturalmente inundables de propiedad privada. Una lectura de conjunto del art. 3.1 a) LC no permite esta interpretación literal. Tal como se desprende del criterio mediante el que la STC 233/2015, FJ 3 b), resuelve respecto del primer argumento, el inciso «siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público» ha de conectarse con la normativa ahora en vigor, en especial con el párrafo segundo del art. 3.1 a) LC, según el que integran la zona marítimo-terrestre «los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar». De este modo, la norma fija la inundabilidad natural de los terrenos como criterio que precisa el concepto de zona marítimo terrestre, lo que no resulta irracional o caprichoso, ni tampoco se aparta en nada de la noción genérica de la zona marítimo-terrestre como zona en donde el mar entra en contacto con la tierra emergida. La norma recurrida no excede, por tanto, el margen que

tiene el legislador para escoger los criterios definitorios que considere más convenientes. Como destaca la STC 233/2015, FJ 3 b), «al asegurar en definitiva la preservación de la integridad física y jurídica de las zonas naturalmente inundables, descarta la arbitrariedad, al tiempo que corrobora que el legislador no ha incurrido en vulneración del art. 132.2 CE».

En suma, no quedando afectados por la exclusión los terrenos naturalmente inundables que son zona marítimo-terrestre, de dominio público por imperativo constitucional, y constatado que la reforma de 2013 no afecta a la consideración demanial de las zonas naturalmente inundables, la alteración de los criterios de delimitación del dominio público de configuración legal no constituye motivo de infracción del art. 132.2 CE.

c) El recurso se dirige también contra el art. 3.1 b) LC, en tanto que atribuye carácter demanial a las dunas «hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa». La demanda arguye que las dunas en su totalidad son parte de las playas y excluir del demanio costero una parte de ellas vulnera los arts. 132.2 y 45 CE.

Como ya anticipamos en la STC 233/2015 [FJ 3 C)], las dunas, en la conciencia social dominante, forman parte necesaria de «las playas», que es la realidad natural constitucionalmente garantizada, en la medida que son parte esencial de ellas, esto es, en tanto que, por cumplir la función natural de ecosistema de transición, estabilizando la playa y protegiendo la costa, son elementos imprescindibles «para preservar la integridad no solo jurídica, sino también física, del demanio natural» [STC 233/2015, FJ 3 c)]. Consecuentemente, la delimitación legal de las playas realizada en el art. 3.1 b) LC, en cuanto a la inclusión de las dunas solamente «hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa», utiliza un criterio definitorio de esta realidad natural que hace posible el cumplimiento de las funciones naturales de protección del litoral que realiza, de manera que procede desestimar la impugnación del art. 3.1 b) LC y confirmar su constitucionalidad. El mismo criterio ha sido adoptado en la STC 6/2016, FJ 3, al concluir «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. El Gobierno de Canarias impugna el artículo primero, apartado 8, de la Ley 2/2013, en tanto que introduce el apartado 3 el art. 13 *bis* LC, que queda redactado del siguiente modo:

«3. Los titulares de las obras e instalaciones que tras la revisión del deslinde se incorporen a la zona de servidumbre de protección podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie.

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

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

Las circunstancias a las que se refiere este apartado deberán acreditarse ante la Administración autonómica, mediante una declaración responsable, de acuerdo con lo previsto en el art. 71 *bis* de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, con carácter previo a la autorización urbanística que proceda. En caso de que las obras o instalaciones afecten a la servidumbre de tránsito se requerirá que, con carácter previo, la Administración del Estado emita un informe favorable en el que conste que la servidumbre de tránsito queda

garantizada. Este informe deberá emitirse en el plazo de dos meses desde su solicitud, si en dicho plazo no se emitiera se entenderá que tiene carácter favorable.»

El Gobierno de Canarias considera que el último párrafo del apartado 3 de este art. 13 bis LC impone a las Administraciones autonómicas, a través de la expresión «deberán acreditarse ... mediante una declaración responsable», un concreto título de intervención administrativa, invadiendo así su competencia en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (art. 30.15 EACan), además de la de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección ambiental (art. 32.12 EACan).

Abordar esta impugnación requiere resaltar, para empezar, que el recurrente no discute la exigencia de que las obras que se realicen en la servidumbre de protección supongan una mejora en la eficiencia energética y un ahorro efectivo en el consumo de agua, lo que implica que debemos partir de que este requerimiento establecido por el Estado es recto ejercicio de su competencia de legislación básica en materia ambiental. La controversia se ciñe a la imposición por el Estado de un concreto mecanismo de intervención administrativa para verificar que tales circunstancias se cumplen.

Procede descartar que esta previsión afecte a la competencia urbanística autonómica, pues el propio precepto deja a salvo, como algo distinto, la autorización urbanística, que podrá ser denegada por la autoridad competente si las obras no se ajustan a los requerimientos urbanísticos. Es cierto, por otra parte, que la competencia urbanística está condicionada a la realización del ahorro energético y de agua mencionados en el art. 13 bis LC, de modo que sin que esto se acredite no se podrá otorgar la licencia urbanística. Pero este condicionamiento no es inconstitucional, pues deriva del ejercicio por el Estado de su competencia legislación básica en materia de medio ambiente, que, como hemos dicho, no ha sido discutida.

Tampoco se invade la competencia autonómica de ejecución en materia de medio ambiente dado que la disposición recurrida sitúa expresamente «ante la Administración autonómica» la verificación de estas exigencias ambientales, señalando que la declaración responsable se presentará ante ella.

Resta examinar si es constitucional que el Estado condicione normativamente cómo la Administración autonómica ha de materializar su competencia ejecutiva. Hemos resuelto esta cuestión afirmativamente en la STC 49/2013, de 28 de febrero, donde declaramos que, en una materia como los aprovechamientos forestales en que la competencia ejecutiva era autonómica, podía el Estado ex art. 149.1.18 CE imponer un concreto mecanismo de intervención administrativa -la comunicación previa con veto, esto es, con un plazo limitado para que la Administración pueda llevar a cabo su actividad de control o comprobación de que lo notificado responde a la legalidad- porque tal previsión «forma parte de esa regulación común uniforme que permite garantizar el tratamiento común de los titulares de derechos sobre los montes ordenados» (STC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 11).

Además, la previsión normativa que examinamos se orienta al logro de un objetivo ambiental, por lo que encaja perfectamente en la competencia estatal de legislación básica en materia ambiental ex art. 149.1.23 CE. Este objetivo ambiental es que la verificación de las circunstancias que exige el párrafo tercero del art. 13 bis LC se haga de un modo separado respecto del control proyectado sobre los requisitos urbanísticos, para lo cual se establece un mecanismo de control distinto que tendrá lugar con carácter previo.

En todo caso, los dos objetivos que hemos mencionado: garantizar el tratamiento común de los titulares de derechos sobre la servidumbre de protección y asegurar un control independiente de estas circunstancias, aparecen destacados en el preámbulo de Ley 2/2013, que, aludiendo a la declaración responsable, afirma que «se prefiere este medio a la autorización autonómica para evitar que se yuxtaponga a la licencia urbanística y se reduzcan las cargas administrativas, sin menoscabo del interés ambiental a proteger».

En conclusión, el condicionamiento normativo consistente en imponer que la Administración autonómica realice su competencia ejecutiva mediante la técnica de la declaración responsable se encuentra amparado por las competencias estatales ex art. 149.1.18 y art. 149.1.23 CE, de modo que el precepto impugnado es plenamente constitucional.

5. El recurrente afirma la inconstitucionalidad del artículo primero, apartado 12, de la Ley 2/2013, que introduce un apartado 6 al art. 33 de la Ley 22/1988, por vulnerar la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y del litoral (art. 30.15 EACan).

Este mismo precepto legal ha sido impugnado en el asunto resuelto por la STC 233/2015, pero entonces los motivos gravitaban en torno 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 daña la seguridad jurídica). Esta demanda, por el contrario, hace valer tres motivos de carácter competencial, que no coinciden con los anteriores y sí con los que sustentan el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 28/2016, de 18 de febrero. Dada la absoluta identidad de argumentación entre ambos recursos, procede desestimar esta impugnación por remisión a las razones expuestas con detalle en el fundamento jurídico tercero de dicha STC 28/2016.

6. El Gobierno de Canarias afirma, en cuarto lugar, la inconstitucionalidad del artículo primero, apartado 16, de la Ley 2/2013, por el que se añade un nuevo apartado 4 al art. 49 de la Ley 22/1988, de costas, de 28 de julio, por vulneración de la competencia autonómica sobre puertos que no tengan la calificación de interés general, puertos de refugio, pesqueros y deportivos (art. 30.22 EACan). El nuevo art. 49.4 LC queda redactado del siguiente modo:

«4. 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.»

En los términos detallados en el fundamento jurídico 2 de esta resolución, la doctrina constitucional [por todas, las SSTC 149/1991, FFJJ 4 a) y 4 c), y 34/2014, de 27 de febrero, FFJJ 3, 4 y 5] acerca de los bienes del demanio marítimo-terrestre adscritos a las Comunidades Autónomas para el ejercicio de sus competencias portuarias presenta varios aspectos destacados: a) la gestión de los bienes de dominio público adscritos a una Comunidad Autónoma, a diferencia de lo que es regla general para los bienes demaniales, incumbe a ésta, como consecuencia de que «la competencia autonómica abarca a todos los servicios portuarios ... de donde se sigue que las obras e instalaciones del puerto son creadas y gestionadas por la Comunidad Autónoma»; b) no obstante, las entidades autonómicas desempeñarán esta competencia dentro de los límites que, en aras de proteger los intereses ambientales y la integridad del demanio costero, señale el legislador estatal en virtud de las habilitaciones derivadas de la titularidad estatal sobre el demanio natural ex art. 132.2 CE y de las atribuciones materiales que le corresponden en virtud de art. 149.1.23 CE; c) las normas con las que el Estado puede condicionar el ejercicio de esta competencia autonómica no pueden, trascendiendo el establecimiento de límites orientados a la satisfacción de los objetivos indicados, imponer los usos que caben en la zona de servicio portuaria de los bienes adscritos, pues ello invadiría las atribuciones autonómicas en materia portuaria.

En el caso examinado, las partes admiten este reparto competencial y la controversia radica en que, mientras el Abogado del Estado afirma que el art. 49.4 LC se ciñe a indicar los límites que enmarcan la competencia autonómica, los recurrentes sostienen que «la modificación legislativa contempla una auténtica regulación de los usos en las zonas de servicio portuarias de los bienes adscritos que supone una clara invasión de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con los puertos que no tengan la calificación de interés general, puertos de refugio, pesqueros y deportivos (art. 30.22 del EACan)». Y añaden que «esta modificación legal se ampara en el título

competencial del Estado recogido en el art. 149.1.18 CE: legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, título competencial que no enerva ni desplaza el que ostenta la Comunidad Autónoma en relación con el desarrollo de su política portuaria».

El encuadre competencial de esta impugnación requiere apuntar que el título estatal relevante es, más que el art. 149.1.18 CE indicado en la demanda, el resultante del art. 149.1.23 CE, aparte del derivado del art. 132.2 CE, pues así viene este Tribunal sustanciando esta clase de controversias (por todas, la citada STC 34/2014). Además de ello, la disposición final segunda de la Ley 2/2013 afirma con carácter general en su primer apartado que «esta ley se dicta al amparo de lo establecido en el art. 149.1.1 y en el art. 149.1.23 CE que atribuyen al Estado competencias en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente». El apartado tercero de esa misma disposición, señala que el art. 1.16 de la Ley 2/2013, en tanto añade un art. 49.4 LC sobre usos permitidos en la zona de servicio portuario de los bienes del demanio costero adscritos, constituye legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas dictada al amparo del art. 149.1.18 CE y le otorga una cobertura adicional, sin excluir lo dispuesto en la cláusula general del apartado primero.

Con este encuadre competencial, y aplicando la doctrina constitucional constante que se ha reseñado, el dilema radica en si el art. 49.4 LC diseña un marco normativo que, orientado por fines ambientales y de preservación de la integridad del demanio, condiciona al legislador autonómico portuario o, por el contrario, impone a éste unos concretos usos en la zona de servicio portuario de los bienes del demanio costero adscritos. Este es precisamente el planteamiento que hace el recurrente en el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 28/2016, de 18 de febrero, por lo que, de acuerdo con lo razonado en su fundamento jurídico cuarto, debe desestimarse la impugnación del art. 49.4 LC porque no impone al legislador autonómico ningún uso concreto para la zona de servicio de los puertos de su competencia. Se ciñe a señalar, en atención a la tutela de los intereses ambientales (art. 149.1.23 CE) y de la integridad del dominio público marítimo-terrestre (art. 132.2 CE), un marco dentro del cual el legislador autonómico podrá, con entera libertad, hacer sus legítimas opciones. Las mismas razones se extienden, por conexión, a la disposición final segunda de la Ley 2/2013.

7. El recurrente impugna el artículo primero, apartado 38, de la Ley 2/2013, que añade un art. 119.2 LC redactado como sigue:

«2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior y de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, el Delegado del Gobierno, a instancia del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, podrá suspender los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el art. 25 de la presente Ley.»

La demanda razona con argumentos completamente coincidentes a los que se hacen valer en las precedentes SSTC 6/2016, FJ 4 d), y 28/2016, FJ 5. Debido a esta coincidencia corresponde desestimar esta impugnación y hacerlo por referencia a los criterios establecidos en dichas sentencias de este Tribunal.

8. El Gobierno de Canarias impugna el artículo primero, apartado 40, de la Ley 2/2013, en tanto que introduce un nuevo apartado 3 en la disposición transitoria cuarta de la Ley de costas, que tiene la siguiente redacción:

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

a) Suponer una mejora en la eficiencia energética. A tal efecto, tendrán que obtener una calificación energética final que alcance una mejora de dos letras o una letra B, lo que

se acreditará mediante la certificación de eficiencia energética, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios o lo que cualquier otra norma pueda establecer en el futuro para la certificación de edificios existentes.

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

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

El Gobierno de Canarias considera que el último párrafo de este precepto, al establecer que los titulares de las construcciones e instalaciones acreditarán mediante la presentación de una declaración responsable que las obras que en ellas se realizan cumplen los requisitos exigidos, está imponiendo a las Administraciones autonómicas un concreto título de intervención administrativa, invadiendo así la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (art. 30.15 EACan), además de la de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente (art. 32.12 EACan). Sostiene, además, que el título competencial invocado (legislación básica sobre contratos y concesiones ex art. 149.1.18 CE) no puede amparar una regulación como la que se impugna, con lo que predica la inconstitucionalidad también de la disposición final segunda de la Ley 2/2013. En apoyo de su argumentación se remite a los mismos motivos ya alegados al tratar de la impugnación del nuevo art. 13 *bis* de la citada Ley.

A la vista de la similitud que presenta la regulación del precepto que aquí se impugna y la del último párrafo del apartado 3 de este art. 13 *bis* LC, así como la identidad esencial de la argumentación de los recurrentes en ambos casos, resultan aquí de aplicación las consideraciones expuestas anteriormente respecto de la impugnación del art. 13 *bis* LC, en virtud de las cuales se afirmaba entonces que el art. 13 *bis* LC, y por lo mismo –se declara ahora– el nuevo apartado 3 introducido en la disposición transitoria cuarta, son normas materialmente básicas ex art. 149.1.23 CE, aparte de ser básicas también desde una perspectiva formal en la medida que constan en una ley. Estos argumentos nos conducen a desestimar el primero de los motivos que sostienen esta impugnación.

En cuanto al segundo de dichos motivos, debe partirse de que la disposición final segunda de la Ley 2/2013 afirma con carácter general en su primer apartado que «esta ley se dicta al amparo de lo establecido en el art. 149.1.1 y en el art. 149.1.23 CE que atribuyen al Estado competencias en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente». El apartado tercero de esa misma disposición, que señala que el art. 1.40 de la Ley 2/2013 constituye legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas dictada al amparo del art. 149.1.18 CE, le otorga una cobertura adicional, sin excluir lo dispuesto en la cláusula general del apartado primero. Estas razones, en particular por la cobertura competencial que el art. 149.1.23 CE ofrece al nuevo apartado 3 introducido en la disposición transitoria cuarta, conducen a desestimar este segundo motivo de impugnación de este precepto legal, que se extendía por conexión a la disposición final segunda de la Ley 2/2013.

9. El Gobierno de Canarias impugna la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013. Le imputa, como ocurría también en el recurso de inconstitucionalidad resuelto en la STC 233/2015, que la exclusión que realiza de determinados núcleos de población del dominio público marítimo terrestre habría lesionado el art. 132.2 CE, en la medida que éste impediría la operación de exclusión de bienes del demanio natural aunque hayan sido alterados por mano del hombre.

Se denuncia asimismo la infracción de los arts. 9.3 (interdicción de la arbitrariedad) y 14 CE. El argumento que sostiene esta segunda impugnación, al igual que sucedía en el recurso de inconstitucionalidad resuelto en la STC 233/2015, consiste en que la norma recurrida, al excluir del demanio costero a 12 municipios, les está dando un trato privilegiado respecto de los demás municipios costeros que se hallan en esa misma situación, con lo que consagra un trato discriminatorio y, por tanto, arbitrario.

El Gobierno de Canarias sostiene esta última impugnación con un argumento adicional. Afirma que, en caso de que el Tribunal considerase constitucional el trato favorable que prevé la norma recurrida para los doce municipios que enuncia, lo que resultaría discriminatorio, y por ello vulneraría los arts. 9.3 (interdicción de la arbitrariedad) y 14 CE, sería no dispensar ese mismo trato a los municipios canarios que están en la misma situación, esto es, omitir en la norma estatal los núcleos costeros canarios que, descritos en el documento 3 anexo a la demanda con su correspondiente cartografía, representan ejemplos análogos de situaciones en que los terrenos en que se hayan enclavados resultan «absolutamente innecesarios para la protección o utilización del dominio público marítimo-terrestre por las razones que en cada caso se exponen», constituyendo áreas de viviendas consolidadas con anterioridad a la Ley de costas de 1988: Tufia, en el término municipal de Telde, provincia de las Palmas; Ojos de Garza, en el término municipal de Telde, provincia de Las Palmas; El Golfo, en el término municipal de Yaiza, provincia de Las Palmas; Robinson, en el término municipal de Pájara, provincia de Las Palmas; Pozo de las Calcosas, en el término municipal de Valverde, provincia de Santa Cruz de Tenerife; La Bombilla, en el término municipal de Tazacorte, provincia de Santa Cruz de Tenerife; y Bocacangrejo, en el término municipal de El Rosario, provincia de Santa Cruz de Tenerife.

El Tribunal aprecia que el Gobierno de Canarias, a pesar de que formalmente apoya la vulneración que alega de los arts. 9.3 (interdicción de la arbitrariedad) y 14 CE en dos líneas de razonamiento diferentes, en realidad está formulando la misma impugnación desde dos perspectivas. Primero está sosteniendo que el trato favorable *ex* disposición adicional séptima de la Ley 2/2013 es discriminatorio respecto de todos los núcleos costeros de España que presenten las mismas características, solicitando que el Tribunal declare inconstitucional y nula la previsión de que los municipios enunciados reciban ese distinto trato. Y luego, en segundo lugar, de un modo más específico, lo que está argumentando es que el trato favorable *ex* disposición adicional séptima de la Ley 2/2013 es discriminatorio respecto los núcleos costeros canarios que estén en la misma situación, apuntando en este caso que la discriminación procedería de la omisión de estos últimos en el precepto impugnado.

En suma, se trata en sustancia de la misma impugnación, centrada en si resulta discriminatorio excluir del dominio público marítimo-terrestre a los doce núcleos costeros enunciados en la ley estatal y mantener dentro de él a otros núcleos costeros que son igualmente innecesarios para la protección del litoral. Cosa distinta es que, en el eventual supuesto de que una impugnación así se estimase, el modo de reparar que insta el Gobierno de Canarias sea distinto, pues no requiere que se prive del privilegio a los 12 núcleos costeros contenidos en la norma estatal recurrida mediante la declaración de nulidad de dicha norma, sino que se extienda el privilegio a los núcleos costeros canarios que estén en la misma situación, acabando en virtud de su inclusión con la omisión que produciría la discriminación.

La STC 233/2015, en su fundamento jurídico 14, ha abordado una alegación idéntica, que se apoyaba también, de un lado, en el art. 132.2 CE y, de otro, en los arts. 9.3 (interdicción de la arbitrariedad) y 14 CE. En dicha resolución el Tribunal ha declarado que el precepto recurrido es constitucional siempre que se tenga presente que «el recto

entendimiento de la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013 de acuerdo con la Constitución permite considerar que sus consecuencias jurídicas no se extienden a la regulación del completo régimen jurídico que deriva de que los núcleos de población enumerados en el anexo de la Ley han perdido las características naturales que determinaron su inclusión en el dominio público marítimo-terrestre en virtud de deslindes anteriores. Por el contrario, su virtualidad radica en la identificación, *ope legis*, de unos terrenos que notoriamente han perdido por obra de la acción del hombre las características de dominio público natural, excluyéndose la necesidad de esa justificación, que según su propio apartado 4 no implica la efectividad inmediata de la exclusión, siendo solo el presupuesto para la iniciación del expediente que, en su caso, puede terminar con su desafectación. Hemos de atender asimismo a lo dispuesto en el art. 18.2 LC, a cuyo tenor tal desafectación deberá ser expresa y, antes de proceder a ella, habrán de practicarse los correspondientes deslindes, que según el art. 26.1 del Reglamento general de costas deben especificar los planos que se aprueban, que han de permitir georreferenciar en la cartografía catastral el límite interior del dominio público marítimo-terrestre, así como el de la ribera del mar cuando no coincida con aquel, además de hacer constar la geolocalización de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes. La disposición impugnada no excluye la aplicación, caso por caso, de todos estos requisitos, que constituyen una exigencia previa e imprescindible para que la situación jurídica registral tanto de los bienes de dominio público como de las fincas colindantes no perturbe la seguridad jurídica garantizada por el art. 9.3 CE. Del mismo modo, la identificación *ope legis* de los terrenos que han perdido sus características naturales no se extiende a excluir la verificación, en cada caso, de que dicha pérdida determina también que ya no son necesarios para la protección o utilización del dominio público, según lo previsto en el art. 17 LC, que exige la previa declaración de innecesariedad. Todas estas operaciones, lógicamente, requieren la adopción de las correspondientes resoluciones administrativas, siempre susceptibles como ya hemos dicho de control en vía jurisdiccional, como impone el art. 106.1 CE».

Con esta interpretación el precepto impugnado no implica ninguna discriminación entre núcleos costeros. Tanto los doce enunciados en la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013 como cualesquiera otros omitidos en ella, radiquen en la Comunidad Autónoma de Canarias o no, podrán, a través de los expedientes administrativos legalmente previstos y que han sido someramente recordados en la interpretación conforme del precepto recurrido que acabamos de extractar, obtener la declaración de que, por las alteraciones sufridas en sus características naturales, no son ya necesarios para la protección o utilización del dominio público y, en consecuencia, la correlativa desafectación.

Esta *ratio* es plenamente trasladable a la presente impugnación, y así se hará constar en el fallo.

10. El Gobierno de Canarias afirma la inconstitucionalidad de la disposición adicional octava de la Ley 2/2013, 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.»

El Gobierno de Canarias formula dos impugnaciones. Afirma, de un lado, que «la regulación legal que ahora se cuestiona, en su apartado primero, en la medida en que

reserva al Estado, sin la participación de las Comunidades Autónomas, la función de elaborar una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático ... vulnera el sistema de distribución competencial desconociendo la necesaria coordinación que debe existir entre las Administraciones Públicas que ostentan competencias concurrentes sobre un mismo espacio físico». La concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico exige la coexistencia de, al menos, dos competencias sobre objetos materiales distintos.

Por otra parte, los recurrentes señalan que la competencia autonómica que concurriría sobre el litoral con la estatal de legislación básica en materia ambiental (art. 149.1.23 CE) es la de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente (art. 32.12 EACan), esto es, una competencia que atribuye a la Comunidad Autónoma funciones distintas –desarrollo legislativo y ejecución– pero sobre el mismo ámbito material (medio ambiente). En aplicación de constante doctrina constitucional, la impugnación de las normas por supuestos vicios de inconstitucionalidad precisa de una fundamentación que contenga un análisis y una argumentación suficientes en la demanda (por todas, STC 72/2014, de 8 de mayo, FJ 4) y en este caso los recurrentes no han levantado la carga que les incumbe en relación a esta impugnación del apartado primero de la disposición adicional octava de la Ley 2/2013.

La demanda razona, respecto a la otra impugnación, que se dirige respecto del apartado segundo de esta disposición, referida a «las Comunidades Autónomas a las que se hayan adscrito terrenos de dominio público marítimo-terrestre», que «la exigencia de una evaluación estratégica de las costas españolas a fin de valorar los efectos del cambio climático no impide que, en el ámbito competencial que le es propio, la Comunidad Autónoma, pueda elaborarlo y aprobarlo, por lo que no se justifica que esa aprobación corresponda al Estado. Por tanto, este apartado 2 es inconstitucional en cuanto prevé que la aprobación del plan autonómico corresponda a la Administración estatal».

La STC 28/2016, FJ 7, ha abordado una impugnación idéntica y la ha resuelto declarando que el precepto recurrido es constitucional siempre que se tenga presente lo siguiente:

«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.»

Estos criterios son directamente aplicables a la presente impugnación, que debe desestimarse en virtud de ellos, de lo que se dejará expresa constancia en el fallo.

11. Finalmente, el Gobierno de Canarias afirma la inconstitucionalidad de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, sobre la aplicación de la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, que dispone lo siguiente:

«1. En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley, se podrá instar que el régimen previsto en la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, se aplique igualmente a los núcleos o áreas que, a su entrada en vigor, no estuvieran clasificados como suelo urbano pero que, en ese momento, reunieran alguno de los siguientes requisitos:

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

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

2. Esta disposición se aplicará a los núcleos o áreas delimitados por el planeamiento, y en defecto de este, serán delimitados por la Administración urbanística competente; en ambos casos, previo informe favorable del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que deberá pronunciarse sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre. Este informe deberá emitirse en el plazo de dieciocho meses desde que haya sido solicitado por la Administración urbanística. En caso de que no se emitiera en este plazo se entenderá que es favorable.

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

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

El recurrente sostiene que el régimen establecido en esta norma se vincula a conceptos urbanísticos, de donde deriva que incurre en extralimitación competencial porque esta

regulación se incardina en la competencia autonómica sobre urbanismo, recordando que la Comunidad Autónoma de Canarias, en ejercicio de la misma (30.15 EACan), ha dictado Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del texto refundido de las leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, que ha dispuesto un régimen parcialmente distinto. También considera, por conexión, que el señalamiento de un plazo para la delimitación por la Administración urbanística de los núcleos o áreas afectados (apartados 1 y 2), la necesidad de informe estatal vinculante (apartados 2 y 3) y, en fin, la prohibición de nuevas construcciones (apartado 4) inciden en esta misma vulneración competencial.

La Ley 7/2009 fue recurrida ante este Tribunal y resuelta por STC 5/2015, de 22 de enero, que declaró inconstitucionales y nulos los arts. 1, 2 y los apartados 2 y 3 del art. 3 de la citada Ley territorial 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del texto refundido de las leyes de ordenación del territorio de Canarias y espacios naturales de Canarias.

La STC 233/2015, FJ 16, ha desestimado una impugnación idéntica basándose en que «ya en la STC 149/1991, nos pronunciamos sobre esta cuestión, afirmando como incuestionable que “la incidencia que todo ello tiene en las competencias urbanísticas de las Administraciones autonómicas y municipales correspondientes queda plenamente justificada en la medida en que, como ya se ha visto, también lo están las prohibiciones y limitaciones que, en relación al uso del suelo por razones medioambientales (art. 149.1.23 C.E.), se imponen en las zonas de servidumbre de protección y de influencia. Cabe aun añadir que este régimen transitorio encuentra además complementaria cobertura en la competencia que al Estado reserva el art. 149.1.1 de la C.E., ya que con él se garantiza que las limitaciones y servidumbres que establece la Ley no tengan una proyección desigual sobre las facultades de los propietarios según las diversas situaciones urbanísticas de los terrenos e inmuebles de su titularidad” [FJ 8 D)]. Y así lo hemos ratificado en 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». El mismo criterio ha sido adoptado en la STC 6/2016, FJ 4 e).

La doctrina expuesta, determina que la imposición de plazos, el sometimiento a informes estatales y la prohibición de nuevas construcciones previstos en la disposición impugnada son recto ejercicio de la competencia estatal, y no condicionantes ilegítimos de las atribuciones autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. De este modo, las impugnaciones conexas que formulaba la demanda también deban ser desestimadas.

La demanda contiene también una impugnación autónoma referida al informe estatal previsto en el apartado 3. El recurrente sostiene que, dado que el informe allí previsto se refiere a un planeamiento ya aprobado y vigente, sus efectos se proyectan respecto de una situación jurídica consumada, por lo que conlleva una retroactividad auténtica prohibida por el art 9.3 CE. Esta impugnación también debe ser desestimada porque los efectos que produce el planeamiento vigente son de carácter meramente urbanístico, mientras que la eficacia que se deriva de la disposición impugnada, que es respecto de la que el informe estatal ha de pronunciarse, es radicalmente distinta, pues persigue modular en lo que hace a determinados núcleos o áreas el régimen de protección del dominio público marítimo-terrestre, cuestión esta última sobre la que no había ninguna situación consolidada al tiempo que se aprueba la Ley 2/2013.

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 ha perdido objeto la impugnación de las disposiciones adicionales cuarta y novena 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.

2.º Declarar que la disposición adicional séptima y, por conexión, el anexo de la Ley 2/2013 no son inconstitucionales siempre que se interpreten en los términos establecidos en el fundamento jurídico noveno.

3.º Declarar que el apartado 2 de la disposición adicional octava de la Ley 2/2013 es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias interpretado en los términos del fundamento jurídico décimo.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás

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

Madrid, a diecisiete de marzo 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 Narvárez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5009-2013

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros en la que se sustenta la sentencia, manifiesto mi discrepancia con su fundamento jurídico 9 y con la interpretación conforme a la Constitución que se efectúa de la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo.

1. La Sentencia desestima la impugnación de la disposición adicional séptima al considerar que esta norma no implica ninguna discriminación entre núcleos costeros, pues, según se sostiene, la regulación que esta norma establece no resulta aplicable únicamente a los doce núcleos de población a los que expresamente se refiere esta disposición, que son los enumerados en el anexo de esta ley, en la extensión que se fija en la planimetría incorporada al propio anexo, sino a «cualesquiera otros omitidos en ella, radiquen en la Comunidad Autónoma de Canarias o no». Según se afirma en el fundamento jurídico 9 *in fine*, estos otros núcleos de población no expresamente previstos en la referida disposición adicional «a través de los expedientes administrativos legalmente previstos [...] podrán] obtener la declaración de que, por las alteraciones sufridas en sus características naturales, no son ya necesarios para la protección o utilización del dominio público y, en consecuencia, la correlativa desafectación».

Tal declaración me parece un esfuerzo loable para tratar de conservar la ley y evitar, por tanto, su declaración de inconstitucionalidad. Sin embargo, en este caso, efectuar esta interpretación de la disposición impugnada, que es la que efectuó la STC 233/2015 cuando enjuició esta misma disposición, no resulta, en mi opinión, admisible. En el supuesto que ahora se analiza existen circunstancias que, a mi juicio, hubieran justificado que el Tribunal hubiera cambiado de criterio y hubiera declarado la inconstitucionalidad y nulidad de esta disposición adicional por ser contraria al art. 14 CE.

2. En el presente caso, no cabe interpretar esta disposición adicional en el sentido que efectúa la Sentencia, porque esto supone ir más allá de lo que la propia norma establece (expresamente dice que la regulación prevista en la misma es solo aplicable a los doce núcleos de población que enumera su anexo y en la planimetría incorporada al mismo), lo que conlleva, por tanto, que el Tribunal actúe, no como juez de la norma sometida a su consideración, sino como legislador, lo que excede de su propia jurisdicción. Pero, además, se da la circunstancia de que, en este caso, al entender que la interpretación que establece la STC 233/2015 resulta de aplicación a cualquier núcleo de población que se encuentre en las mismas circunstancias que los que establece esta disposición adicional, se está desvirtuando la interpretación conforme a la que llegó el Tribunal en la citada sentencia. Según se declaró en la STC 233/2015, FJ 14, la virtualidad de esta disposición «radica en la identificación, *ope legis*, de unos terrenos que notoriamente han perdido por obra de la acción del hombre las características de dominio público natural

excluyéndose la necesidad de esa justificación, que según su propio apartado 4 no implica la efectividad inmediata de la exclusión, siendo solo el presupuesto para la iniciación del expediente que, en su caso, puede terminar con su desafectación». Esta virtualidad, como es evidente, no puede tenerla respecto de los núcleos de población que no se encuentran expresamente mencionados en el anexo de la ley, pues al no estar nombrados en la ley, la disposición impugnada no puede tener respecto de ellos ese efecto identificador, que es la virtualidad que tiene esta disposición, según se estableció en la STC 233/2015. Esta interpretación permite, ciertamente, descartar la vulneración del art. 24.1 CE que, entre otras vulneraciones, incluida la del art. 14 CE, se aducía en el recurso del que trae causa la referida sentencia –los recurrentes, adujeron, entre otros motivos, que este precepto determinaba una exclusión legal de los referidos terrenos del dominio público, lo que conllevaba que esta supuesta desafectación no pudiera ser contralada por los jueces y tribunales al haberla efectuado el legislador–, pero no permite considerar resuelta la vulneración del principio de igualdad tal y como se plantea en el presente recurso de inconstitucionalidad.

En efecto, la interpretación conforme que se establece en relación con esta disposición adicional supone extender el régimen jurídico que prevé esta disposición a terrenos distintos de los expresamente previstos en la misma y esta extensión, al margen de privar de fundamento a la interpretación conforme que efectuó la STC 233/2015 –como se ha indicado en la citada sentencia se consideró que la virtualidad de esta disposición era únicamente identificar *ope legis* los terrenos que podían ser desafectados siguiendo los procedimientos administrativos previstos en el art. 18 de la propia Ley de costas– conlleva que este Tribunal se erija en legislador y atribuya a una norma un contenido que no estaba previsto en la misma, ni su inclusión es una exigencia constitucional.

3. Por ello, como considero que este Tribunal no puede actuar como legislador positivo, y esta norma establece una diferencia de trato que carece de justificación –ni el legislador ha expuesto las razones por las que específicamente establece un específico régimen para unos determinados núcleos de población, ni estas razones pueden inferirse de la propia Ley 2/2013, de 29 de mayo– el único modo de garantizar el respeto del principio de igualdad que consagra el art. 14 CE, es declarar inconstitucional la norma impugnada y anularla; no ampliar el régimen jurídico previsto en la misma a todos los terrenos que se encontraran en las mismas circunstancias que los que expresamente menciona el anexo de esta Ley.

Con el fallo aprobado, a mi entender, se deja en entredicho el principio de seguridad jurídica y se abre un profundo interrogante sobre la protección del espacio marítimo-terrestre, por lo que lamento que me resulte imposible compartir la solución adoptada.

Madrid, a diecisiete de marzo de dos mil dieciséis.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Firmado y rubricado.