

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**6431** *Pleno. Sentencia 100/2016, de 25 de mayo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 5020-2013. Interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas. Competencias sobre urbanismo, ordenación del litoral y del territorio; régimen constitucional del dominio público: constitucionalidad del precepto legal estatal que regula las urbanizaciones marítimo-terrestres (STC 233/2015).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5020-2013 interpuesto por el Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, contra los apartados 8 (subapartado 3), 39 (subapartado 5), 40 (subapartado 3) y 41 del art. 1 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas por vulneración de la Constitución (art. 132) y del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (art. 10.1.3). Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 2 de septiembre de 2013, el Letrado del servicio jurídico del Principado de Asturias, en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, interpone recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (en adelante, LC), en la redacción dada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo.

2. El recurso de inconstitucionalidad impugna los siguientes preceptos:

a) El art. 13 bis, apartado 3, y la disposición transitoria cuarta, apartado 3, ambos de la Ley de costas, en la redacción dada por los apartados 8 y 40, respectivamente, del art. 1 de la Ley 2/2013. Vulnerarían la competencia autonómica en materia urbanística y de protección del medio ambiente. La previsión de un concreto título de intervención (la «declaración responsable») formaría parte de la disciplina urbanística, que es un ámbito respecto del que el Principado de Asturias tiene atribuida la competencia exclusiva (art. 10.1.3 de su Estatuto de Autonomía).

b) La disposición transitoria primera, apartado 5 LC, en la redacción dada por el art. 1.39 de la Ley 2/2013. Al excluir del dominio público terrenos naturalmente inundables,

contradiría flagrantemente el contenido y el valor léxico mínimo de la zona marítimo-terrestre como espacio en el que entran en contacto mar y tierra (art. 132 CE).

c) La disposición adicional décima LC, introducida por el art. 1.41 de la Ley 2/2013. Su apartado 4 vulneraría los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad (art. 132.1 CE) al introducir un derecho de uso a perpetuidad de los amarres, constituido sobre los canales navegables. No cabría incorporar un bien al dominio público para después entregarlo al tráfico jurídico-privado; quedaría con ello proscrito no solo el derecho dominical, sino todos los que amparen posesión.

3. Mediante providencia de 8 de octubre de 2013, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el presente recurso, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones; igualmente, ordenó la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que tuvo lugar en el núm. 250, de 18 de octubre de 2013.

4. El 23 y 25 de octubre de 2013 tienen entrada en el Registro General de este Tribunal escritos de los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados, respectivamente, comunicando los acuerdos de las Mesas correspondientes de personarse en el presente proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 18 de octubre de 2013, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, comparece en el proceso y solicita la ampliación en ocho días del plazo de quince establecido para formular alegaciones habida cuenta del número de asuntos que penden en la Abogacía del Estado.

6. Por providencia de 21 de octubre de 2013 el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda tener por personado al Abogado del Estado y conceder la prórroga solicitada.

7. El Abogado del Estado presenta el 18 de noviembre de 2013 en el Registro General de este Tribunal Constitucional su escrito de alegaciones. Solicita la desestimación del recurso por basarse 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. 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 los determine razonablemente atendiendo a los fines y objetivos que lícitamente se proponga o a las necesidades sociales que hayan de satisfacerse.

a) El art. 13 *bis*, apartado 3, y la disposición transitoria cuarta, apartado 3 LC (en la redacción dada por los apartados 8 y 40, respectivamente, del art. 1 de la Ley 2/2013) impondrían limitaciones y condiciones con la finalidad de proteger el dominio público marítimo-terrestre. De su dicción literal resultaría palmario el respeto de la competencia urbanística autonómica; el legislador estatal no habría sustituido la autorización urbanística por la citada declaración responsable.

b) La disposición transitoria primera, apartado 5 LC (en la redacción dada por el art. 1.39 de la Ley 2/2013) produciría la exclusión aunque después de las obras e instalaciones artificiales los terrenos se inundasen naturalmente. Se trataría de aclarar que, tras la deliberada y autorizada actuación del hombre dirigida a inundar unos terrenos, una vez que esta inundación se produce, no cabe aplicar la regla de la penetración natural del agua para convertirlos en demaniales. Ello no afectaría al concepto natural o necesario de dominio público porque tanto la regla general [arts. 3.1 a) y 4.3] como la transitoria se refieren a terrenos que nunca lo fueron. En cualquier caso, una vez que se produzca la exclusión, estos bienes dejarán de ser de dominio público, no estarán en la zona marítimo-terrestre y deberán deslindarse adecuadamente; por consiguiente, no pueden considerarse enclaves privados dentro del dominio público, a la luz del art. 9.1 LC.

c) La disposición adicional décima LC, introducida por el art. 1.41 de la Ley 2/2013, habría concedido aquel derecho de uso de los amarres a los titulares de casas contiguas para garantizar el funcionamiento ordenado de las urbanizaciones marítimo-terrestres. El legislador habría realizado una ponderación de los intereses en juego garantizando un derecho de uso, vinculado a la propiedad de viviendas, que no podrá afectar en caso alguno a la navegabilidad del canal. Se trataría de un derecho accesorio a la propiedad privada colindante que supone un aprovechamiento privativo de una parte mínima del canal navegable, lo que es muy relevante. Impide que pueda asimilarse a la situación abordada en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, aprovechamiento que afecta a una dotación total de agua. Tal derecho estaría íntimamente vinculado con las condiciones de navegación del canal cuya regulación corresponde a la Comunidad Autónoma.

8. Por providencia de 24 de mayo de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, interpone recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (LC), en la redacción dada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, por vulneración de la Constitución (art. 132) y del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (art. 10.1.3).

2. La Ley 2/2013 ha sido ya objeto de cuatro Sentencias de este Tribunal: La STC 233/2015, de 5 noviembre, que resuelve el recurso interpuesto por diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados; la STC 6/2016, de 21 de enero, resolutoria del recurso formulado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía; la STC 28/2016, de 18 de febrero, que da respuesta al recurso del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, y la STC 57/2016, de 17 de marzo, que resuelve el recurso interpuesto por el Gobierno de Canarias. Todas ellas cobran relevancia en el presente proceso bajo los siguientes puntos de vista:

a) El presente recurso impugna una previsión que la STC 233/2015, FJ 7, ha declarado ya inconstitucional y nula: la disposición transitoria primera, apartado 5 LC introducida por el art. 1.39 de la Ley 2/2013. De acuerdo con la consolidada doctrina constitucional [por todas, STC 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 3 b)], la expulsión del ordenamiento jurídico de esta previsión determina la pérdida sobrevenida de objeto de la impugnación dirigida contra ella.

b) Aquellos recursos de inconstitucionalidad y el presente formulan reproches y suscitan controversias competenciales coincidentes, por lo que la doctrina de las Sentencias que resuelven los primeros sirve para responder las impugnaciones aún subsistentes del segundo. De acuerdo con una pauta no infrecuente (aplicada ya en las SSTC 6/2016, FJ 2, y 28/2016, FJ 2), cabe dar aquí por reproducidos el fundamento jurídico de la STC 233/2015 relativo al significado y alcance de los arts. 45 y 132 CE (FJ 2) y el de la STC 57/2016 en cuanto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (FJ 2).

c) Por otra parte, la STC 57/2016 ha desestimado impugnaciones que el presente recurso plantea en términos análogos; se refieren a los mismos preceptos y se basan en los mismos motivos. Así, al alegar que el art. 13 bis, apartado 3, y la disposición transitoria cuarta, apartado 3 LC (en la redacción dada los apartados 8 y 40, respectivamente, de la Ley 2/2013) prevén títulos de intervención con invasión de la competencia autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio, el Letrado del servicio jurídico del Principado de Asturias plantea la queja que en su momento formuló el Gobierno de Canarias, que fue desestimada por la STC 57/2016. A la vista de esta coincidencia objetiva entre los dos recursos de inconstitucionalidad, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2), cabe desestimar estas impugnaciones por remisión a los fundamentos jurídicos 4 y 9 de la indicada Sentencia, lo que nos exime de reproducirlos, siquiera en extracto.

3. Se impugna la disposición adicional décima LC, introducida por el art. 1.41 de la Ley 2/2013, que dispone:

«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 serán 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.»

El recurso razona solamente la inconstitucionalidad del apartado 4; vulneraría los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad (art. 132.1 CE), al introducir un derecho de uso a perpetuidad de los amarres, constituido sobre los canales navegables.

Para resolver la impugnación, hay que partir de que el legislador puede no incluir en la zona marítimo-terrestre «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». Así lo ha previsto el art. 3.1 a) LC (en la redacción dada por el art. 1.2 de la Ley 2/2013). Respecto de este precepto hemos declarado que «no infringe el art. 132.2 CE», porque «no quedan afectados por la exclusión los terrenos naturalmente inundables, que son en todo caso zona marítimo-terrestre, de dominio público por imperativo constitucional» [STC 233/2015, FJ 3 b)].

El legislador, disponiendo de estos márgenes de configuración, ha optado, en lo que afecta específicamente a las denominadas «urbanizaciones marítimo-terrestres», por incorporar al dominio público los terrenos que, siendo de titularidad privada, quedaran inundados [apartado 3 a) de la disposición adicional décima LC]. El legislador, respecto de bienes que no tienen constitucionalmente asegurado el carácter demanial, ha extendido a ellos tal calificación permitiendo así la aplicación del régimen especial de protección basado en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad (art. 132.1 CE); un régimen especial que supone «excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado,

protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico *iure privato*» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14).

Los principios fundamentales de ese régimen especial no pueden entenderse vulnerados porque el legislador haya matizado el alcance de esa ampliación legal del dominio público, bien al dejar de incluir determinados estacionamientos náuticos privados entre los bienes demaniales [apartado 3 a) de la disposición adicional décima LC], bien al atribuir a los propietarios de vivienda contigua a los canales navegables el «derecho de uso de los amarres situados frente a las viviendas», como derecho «vinculado a la propiedad de la vivienda» que sólo puede transmitirse «junto a ella» (apartado 4 de la disposición adicional décima LC).

Hemos declarado que la no inclusión de determinados estacionamientos náuticos privados en el dominio público marítimo-terrestre «no desborda el margen de configuración legal del que dispone el legislador, y puede considerarse acorde con la citada doctrina». «Se trata por tanto de una regulación que preserva en lo fundamental el carácter demanial de los terrenos inundados que, por su condición de canales navegables, presentan una necesaria continuidad física con el dominio público preservado por el art. 132.2 CE al quedar en comunicación permanente con la zona marítimo-terrestre y el mar territorial, lo que los hace sensibles a los fenómenos naturales propios de la dinámica litoral. La limitada excepción de los estacionamientos náuticos no desborda el margen de configuración legal del que dispone el legislador, y puede considerarse acorde con la citada doctrina» (STC 233/2015, FJ 9).

Tal razonamiento es enteramente trasladable a la previsión que aquí se controvierte específicamente. A ella se ha referido la STC 28/2016, FJ 6, aunque bajo una perspectiva distinta (competencial): «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)». «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 que 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»; «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)».

Consecuentemente, procede desestimar la impugnación de la disposición adicional décima LC, introducida por el art. 1.41 de 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 extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación de la disposición transitoria primera, apartado 5 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, en la redacción dada por el art. 1.39 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo.

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de mayo 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.