

Expediente Núm. 289/2013
Dictamen Núm. 165/2013

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión extraordinaria celebrada el día 22 de agosto de 2013, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 14 de agosto de 2013, examina el expediente relativo a la consulta sobre interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los apartados dos, cuatro, seis, ocho, once, doce, trece, quince, dieciséis, treinta y ocho, treinta y nueve, cuarenta y cuarenta y uno del artículo primero, el artículo segundo y la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 30 de mayo de 2013 se publica en el Boletín Oficial del Estado 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.

Por lo que se refiere al contenido de la consulta que se nos formula, el apartado dos del artículo primero modifica el artículo 3 de la Ley de Costas, que queda redactado del siguiente modo: "Son bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución: / 1. La ribera del mar y de las rías, que incluye: / a) La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente, o cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas. / Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, las partes de 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. / No obstante, no pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre aquellos 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. / b) Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, estas últimas se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. / 2. El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica. / 3. Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica. / 4. A los efectos de esta Ley se entiende por: / Albufera: cuerpos de aguas costeras que quedan físicamente separados del océano, en mayor o menor extensión por una franja de tierra. / Berma: parte casi horizontal de la playa, interior al escarpe o talud de fuerte pendiente causada por el oleaje. / Dunas: depósitos sedimentarios, constituidos por montículos de arena tengan o no vegetación que se alimenten de la arena transportada por la acción del mar, del viento marino o por otras causas. / Escarpe: escalón vertical en la

playa formado por la erosión de la berma./ Estero: caños en una marisma./ Marisma: terreno muy llano y bajo que se inunda periódicamente como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas o de la filtración del agua del mar./ Marjal: terreno bajo cubierto por un manto de agua que da soporte a abundante vegetación”.

El apartado tres del artículo primero de la Ley 2/2013 modifica el apartado 3 del artículo 4 de la Ley de Costas, que queda redactado del siguiente modo:/ “Los terrenos cuya superficie sea invadida por el mar por causas distintas a las previstas en el último párrafo del artículo 3.1, letra a), y en todo caso tendrán esta consideración los terrenos inundados que sean navegables”.

El apartado cuatro del mismo precepto modifica el apartado 1 del artículo 6 de la Ley de Costas y añade un nuevo apartado 3, que quedan redactados en los siguientes términos: “1. Los propietarios de los terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas, por causas naturales o artificiales, podrán construir obras de defensa, previa autorización o concesión, siempre que no perjudiquen a la playa ni a la zona marítimo-terrestre, ni menoscaben las limitaciones y servidumbres legales correspondientes (...). 3. Todo ello se entiende sin perjuicio de la aplicación del artículo 13 bis, cuando proceda”.

El apartado seis del propio artículo primero modifica los apartados 2 y 4 del artículo 12 y suprime el apartado 6 del mismo precepto de la Ley de Costas. Los apartados 2 y 4 quedan redactados del siguiente modo: “`2. En el procedimiento serán oídos los propietarios colindantes, previa notificación, y demás personas que acrediten la condición de interesados. Asimismo, se solicitará informe a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento correspondiente, que deberá ser emitido en el plazo de un mes./ Cuando el deslinde afecte al dominio público portuario estatal, se remitirá el expediente de deslinde, antes de su aprobación, al Ministerio de Fomento para que en el plazo de dos meses emita un informe sobre las materias que afecten a sus competencias. En caso de discrepancia entre ambos Ministerios sobre el

deslinde del dominio público portuario, decidirá el Consejo de Ministros./ Asimismo se garantizará la adecuada coordinación entre los planos topográficos empleados en la tramitación del procedimiento y la cartografía catastral’./ `4. El acuerdo de incoación del expediente de deslinde, acompañado del plano del área afectada por el mismo y de la relación de propietarios afectados, se notificará al Registro de la Propiedad, interesando certificación de dominio y cargas de las fincas inscritas a nombre de los titulares que resulten del expediente y de cualesquiera otras fincas que resulten del plano aportado y de los sistemas de georreferenciación de fincas registrales, así como la constancia de la incoación del expediente en el folio de cada una de ellas./ Con carácter simultáneo a la expedición de la referida certificación, el registrador extenderá nota marginal en el folio de las fincas de las que certifique, en la que hará constar:/ a) La incoación del expediente de deslinde./ b) La expedición de la certificación de dominio y cargas de las fincas afectadas por el deslinde./ c) La advertencia de que pueden quedar afectadas por el deslinde, pudiendo así, las fincas incorporarse, en todo o en parte, al dominio público marítimo-terrestre o estar incluidas total o parcialmente en la zona de servidumbre de protección. d) La circunstancia de que la resolución aprobatoria del procedimiento de deslinde servirá de título para rectificar las situaciones jurídico registrales contradictorias con el deslinde’”.

El apartado ocho del mismo precepto introduce en la Ley de Costas un artículo 13 bis que queda redactado del siguiente modo: “1. Los deslindes se revisarán cuando se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre. La incoación del expediente de deslinde tendrá los efectos previstos en el artículo 12./ 2. Los titulares de los terrenos que tras la revisión del deslinde se incorporen al dominio público marítimo-terrestre pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento, a cuyo efecto la Administración otorgará de oficio la concesión, salvo renuncia expresa del interesado./ La concesión se otorgará por setenta y cinco años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon./ 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 artículo 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 apartado once del artículo primero de la Ley 2/2013 modifica la letra c) del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 25 de la Ley de Costas e introduce un nuevo apartado 4, quedando redactados del siguiente modo: “`c) Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen

acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas´./ `2. Con carácter ordinario, solo se permitirán en esta zona, las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, como los establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas, o aquellos que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas. En todo caso, la ejecución de terraplenes, desmontes o tala de árboles deberán cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente para garantizar la protección del dominio público´./ `4. Reglamentariamente se establecerán las condiciones en las que se podrá autorizar la publicidad, a que se refiere la letra f) del apartado 1 de este artículo, siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas y no sea incompatible con la finalidad de la servidumbre de protección´”.

El apartado doce de la nueva Ley introduce un nuevo apartado 6 en el artículo 33 de la Ley de Costas, que queda redactado del siguiente modo: “6. Reglamentariamente se desarrollará el régimen de ocupación y uso de las playas atendiendo a su naturaleza. Se dotará a los tramos naturales de las playas de un elevado nivel de protección que restrinja las ocupaciones, autorizando únicamente las que sean indispensables o estén previstas en la normativa aplicable. Se regulará la ocupación y uso de los tramos urbanos de las playas de modo que se garantice una adecuada prestación de los servicios que sea compatible con el uso común./ En los tramos urbanos podrá autorizarse la celebración de aquellos eventos de interés general con repercusión turística que cumplan los requisitos que se establezcan, en particular, los relativos a superficie y tiempo de ocupación física, así como la adopción de todas las medidas preventivas tendentes a evitar cualquier afección ambiental y a garantizar el mantenimiento del tramo de playa en el estado anterior a la ocupación. En todo caso, una vez finalizada la ocupación, se procederá de manera inmediata al levantamiento de las instalaciones, a la completa limpieza del terreno ocupado y a la ejecución de las demás actuaciones precisas para asegurar la íntegra conservación de la playa./ En la

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

El apartado trece modifica el apartado 1 del artículo 38 de la Ley de Costas, que queda redactado del siguiente modo: “1. Estará prohibida la publicidad permanente a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales./ Excepcionalmente, y en las condiciones que se establezcan reglamentariamente se podrá autorizar la publicidad siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas en el dominio público marítimo-terrestre y siempre que sea compatible con su protección”.

El apartado quince introduce un párrafo segundo en el apartado 6 del artículo 44 de la Ley de Costas, que queda redactado del siguiente modo: “No se entenderá incluida en los supuestos de prohibición del párrafo anterior la reparación de colectores existentes, así como su construcción cuando se integren en paseos marítimos u otros viales urbanos”.

El apartado dieciséis modifica el apartado 1 y añade un nuevo apartado 4 al artículo 49 de la Ley de Costas, que quedan redactados del siguiente modo: “`1. La adscripción de bienes de dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de titularidad de aquellas, o de ampliación o modificación de los existentes, se formalizará por la Administración del Estado. La porción de dominio público adscrita conservará tal calificación jurídica, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la utilización y gestión de la misma, adecuadas a su finalidad y con sujeción a las disposiciones pertinentes. En todo caso, el plazo de las concesiones que se otorguen en los bienes adscritos, incluidas las prórrogas, no podrá ser superior al plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general./ En los supuestos de adscripción, la Comunidad Autónoma ostentará, a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la condición de sustituto del contribuyente respecto a la porción adscrita del dominio público marítimo-terrestre no afectada por las concesiones, sin que

pueda repercutir en el contribuyente el importe de la deuda tributaria satisfecha’./ `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’”.

El apartado treinta y ocho del artículo primero de la Ley 2/2013 modifica el artículo 119 de la Ley de Costas, en el que su actual párrafo pasa a ser el apartado 1 y se introduce un nuevo apartado 2 que queda redactado del siguiente modo: “2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior y de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 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 artículo 25 de la presente Ley”.

El apartado treinta y nueve modifica los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria primera de la Ley de Costas e introduce un nuevo apartado 5, quedando redactados del siguiente modo: “`2. Los titulares de los terrenos de la zona marítimo-terrestre o playa que no hayan podido ser ocupados por la Administración al practicar un deslinde anterior a la entrada en vigor de esta Ley, por estar inscritos en el Registro de la Propiedad y amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, por

treinta años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión./ No obstante lo anterior, si los terrenos se destinaran a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, la concesión se otorgará previo informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que radique la ocupación./ El informe determinará los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente e incluirá, en los casos que proceda, las condiciones que deba contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente. Este informe tendrá carácter determinante. Si la Administración General del Estado se aparta de su contenido deberá motivar las razones de interés general por las que lo hace, en la resolución por la que se otorgue o deniegue la concesión./ Si el informe del órgano ambiental autonómico no fuera emitido en el plazo de tres meses se procederá de acuerdo con lo previsto en el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común./ Todo ello sin perjuicio de las acciones civiles que aquellos puedan ejercitar en defensa de sus derechos./ 3. En los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la presente Ley, se procederá a la práctica del correspondiente deslinde, cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el artículo 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por obras. Si bien, los titulares registrales de los terrenos, amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, que resulten comprendidos en el deslinde practicado pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos en el apartado segundo de esta disposición´./ `5. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, si los terrenos, a que estos se refieren, hubieran sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto y estuvieran destinados a actividades de cultivo marino o a salinas marítimas se excluirán del dominio público marítimo-terrestre, aun cuando sean

naturalmente inundables./ A estos terrenos les será de aplicación el régimen dispuesto en la presente Ley para la zona de servidumbre de protección´´.

El apartado cuarenta modifica las letras a), b) y c) del apartado 2 de la disposición transitoria cuarta de la Ley de Costas e introduce un nuevo apartado 3, que quedan redactados del siguiente modo: ´´a) Si ocupan terrenos de dominio público marítimo-terrestre, serán demolidas al extinguirse la concesión./ Mientras la concesión esté vigente, sus titulares podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes./ b) Si se emplazan en la zona de servidumbre de tránsito, los titulares de las construcciones e instalaciones podrán realizar las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. Tales obras no podrán ser autorizadas por el órgano urbanístico competente, sin que con carácter previo, la Administración del Estado emita un informe favorable en el que conste que la servidumbre de tránsito queda garantizada. Este informe deberá emitirse en el plazo de dos meses desde su solicitud, si en dicho plazo no se emitiera se entenderá que tiene carácter favorable./ c) En el resto de la zona de servidumbre de protección y en los términos en que la misma se aplica a las diferentes clases de suelo conforme a lo establecido en la disposición transitoria tercera, podrán realizarse obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. En caso de demolición total o parcial, las nuevas construcciones deberán ajustarse íntegramente a las disposiciones de esta Ley´´./ `3. Las obras, a las que se refiere el apartado segundo de esta disposición transitoria, cuando les sea aplicable, deberán:/ a) Suponer una mejora en la eficiencia energética. A tal efecto, tendrán que obtener una calificación energética final que alcance una

mejora de dos letras o una letra B, lo que se acreditará mediante la certificación de eficiencia energética, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios o lo que cualquier otra norma pueda establecer en el futuro para la certificación de edificios existentes./ b) Emplear los mecanismos, sistemas, instalaciones y equipamientos individuales y/o colectivos que supongan un ahorro efectivo en el consumo de agua. En el caso de que afecten a jardines y espacios verdes, para su riego fomentarán el uso de recursos hídricos marginales, tales como aguas regeneradas o aguas de lluvia almacenadas./ No podrán ser autorizadas por el órgano urbanístico competente sin que los titulares de las concesiones acrediten haber presentado ante la Administración del Estado y los de las construcciones e instalaciones ante los órganos competentes de las Comunidades Autónomas una declaración responsable en la que de manera expresa y clara manifiesten que tales obras no supondrán un aumento del volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes y que cumplen con los requisitos establecidos anteriormente sobre eficiencia energética y ahorro de agua, cuando les sean de aplicación. La declaración responsable se ajustará a lo dispuesto en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común’”.

El apartado cuarenta y uno introduce una nueva disposición adicional décima en la Ley de Costas, redactada del siguiente modo: “Disposición adicional décima./ 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 artículo segundo de la Ley 2/2013 establece una prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior en los siguientes términos: “1. Las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre existentes, que hayan sido otorgadas antes de la entrada en vigor de la presente Ley, podrán ser prorrogadas, a instancia de su titular, de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo./ La prórroga se aplicará igualmente a los titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento amparado por la

disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, previa solicitud de la correspondiente concesión./ Esta prórroga no será de aplicación a las concesiones que amparen ocupaciones y actividades en la zona de servicio de los puertos./ 2. El concesionario podrá solicitar la prórroga de la concesión desde la entrada en vigor de la presente Ley, y en todo caso, antes de que se extinga el plazo para el que fue concedida./ El plazo de la prórroga se computará desde la fecha de la solicitud, con independencia del plazo que reste para la extinción de la concesión que se prorroga./ 3. La duración de esta prórroga en ningún caso excederá de setenta y cinco años. En función de los usos, la resolución por la que se acuerde la prórroga podrá fijar un plazo de duración inferior, y prever, a su vez, prórrogas sucesivas dentro de aquel límite temporal./ 4. En el caso de concesiones que amparen ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, la prórroga será concedida previo informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que radique la ocupación. El informe determinará los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente e incluirá, en los casos que proceda, las condiciones que deba contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente. Este informe tendrá carácter determinante. Si la Administración General del Estado se aparta de su contenido deberá motivar las razones de interés general por las que lo hace, en la resolución por la que se acuerde cada uno de los periodos que integra la prórroga, o en la resolución por la que se deniegue la misma./ Si el informe del órgano ambiental autonómico no fuera emitido en el plazo de tres meses se procederá de acuerdo con lo previsto en el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común./ 5. Las concesiones así prorrogadas se regirán en todo lo demás, por lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”.

La disposición transitoria primera de la Ley 2/2013 amplía el ámbito de aplicación de la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley de Costas,

en los siguientes términos: "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”.

A tenor de lo establecido en la disposición final segunda de la Ley 2/2013, “Esta ley se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1.^a y en el artículo 149.1.23.^a de la Constitución 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./ Los apartados seis y siete del artículo primero y la disposición adicional quinta se dictan al amparo de la competencia atribuida al Estado en materia de legislación civil por la cláusula 8.^a del artículo 149.1 de la Constitución./ Los apartados cinco, dieciséis, en relación a la determinación del plazo concesional, y en cuanto incorpora un nuevo apartado cuatro sobre usos permitidos en la zona de servicio portuario de los bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos, veinte, veintiuno, veintidós, veintitrés, veinticuatro, veinticinco, veintisiete, treinta y nueve, cuarenta, cuarenta y dos del artículo primero; el artículo segundo y la disposición transitoria cuarta constituyen legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas dictada al amparo de la cláusula 18.^a del artículo 149.1 de la Constitución./ El apartado dieciséis del artículo primero, en cuanto incorpora un segundo párrafo, relativo al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, al apartado 1 del artículo 49 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, el apartado veintiocho, en cuanto añade un nuevo Capítulo II relativo a contribuciones especiales, así como el apartado cuarenta y tres del artículo primero, se dictan al amparo de la competencia atribuida al Estado en materia de hacienda general por el artículo 149.1.14.^a de la Constitución./ La disposición final primera se dicta al amparo de las competencias que corresponden al Estado en

materia de puertos de interés general y de hacienda general, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1, cláusulas 20.^a y 14.^a de la Constitución”.

2. Con fecha 12 de julio de 2013, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente suscribe un informe-propuesta de planteamiento de recurso de inconstitucionalidad contra los apartados dos, cuatro, seis, ocho, once, doce, trece, quince, dieciséis, treinta y ocho, treinta y nueve, cuarenta y cuarenta y uno del artículo primero, el artículo segundo y la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Entre sus antecedentes relata que la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente contrató la elaboración de un informe sobre 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, a la Universidad de Oviedo, que adjunta al informe-propuesta, y que concluye la posible inconstitucionalidad de varios preceptos de la norma citada.

En los fundamentos de derecho se remite al referido informe, cuyo contenido asume, en el que se sostiene la inconstitucionalidad “de los siguientes preceptos agrupados por materias”:

a) Respecto a las “modificaciones introducidas por los apartados dos, treinta y nueve y cuarenta y uno del artículo primero, que afectan a la redacción de las letras a) y b) del artículo 3.1 y el nuevo apartado 5 de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de Costas, en conexión con las disposiciones adicionales quinta y sexta de la Ley 2/2013 y la nueva disposición adicional décima de la Ley de Costas. Disposición adicional tercera de la Ley 2/2013” (hay que advertir, no obstante, que sobre esta última disposición no se solicita dictamen de este Consejo Consultivo), afirma que se invaden títulos competenciales del Principado de Asturias; en particular, los establecidos en los artículos 10.1.3 y 11.5 de su Estatuto de Autonomía, sobre

ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda y medio ambiente, respectivamente.

b) Por lo que se refiere a las “modificaciones introducidas por los apartados cuatro, ocho, once, trece, quince y cuarenta del artículo primero, que afectan al apartado 1 del artículo 6, al apartado 3 del nuevo artículo 13 bis, al nuevo apartado 4 del artículo 25, al apartado 1 del art. 38, al apartado 6 del art. 44 y a las letras a), b) y c) del apartado 2 y nuevo apartado 3 de la disposición transitoria cuarta de la Ley de Costas”, entiende que “no está justificado que sirvan a la finalidad objetiva del art. 149.1.23 o del 149.1.1” de la Constitución.

c) En cuanto a las “modificaciones introducidas por el apartado doce del artículo primero, que introduce un nuevo apartado 6 del artículo 33 de la Ley de Costas”, sostiene que se vulneran “las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio, urbanismo y del litoral, además de introducir elementos de inseguridad jurídica” contrarios a las exigencias del artículo 9.3 de la Constitución, y también la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de turismo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 10.1.22 de su Estatuto de Autonomía.

d) Sobre las “modificaciones introducidas por el apartado treinta y ocho del artículo primero, añadiendo un nuevo apartado 2 del art. 119 de la Ley de Costas”, considera que las mismas suponen un “control gubernativo genérico” que excede de la posibilidad que otorga el artículo 67 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, limitada a la suspensión gubernativa de actos y acuerdos locales “que afecten gravemente al interés general de España”, desconociendo así el “principio constitucional de autonomía local”.

e) En relación con las “modificaciones introducidas por el apartado dieciséis del artículo primero en el nuevo apartado 4 del art. 49 de la Ley de Costas”, sobre régimen de usos en la zona de servicio portuaria, estima que condiciona “la competencia exclusiva autonómica en materia de ordenación territorial (art. 10.1.3 EA), en materia de puertos (art. 10.1.9 EA), o en materia

de comercio interior (art. 10.1.14 EA)", y que relega "a la Comunidad Autónoma a una situación de subordinación frente al Estado".

f) Respecto a las "modificaciones introducidas con el apartado treinta y nueve del artículo primero en los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria primera de la Ley de Costas", entiende que la regulación no respeta "los principios constitucionales de sostenibilidad medioambiental y no regresión medioambiental", ni la doctrina conforme a la cual la regulación por ley de instituciones garantizadas constitucionalmente "debe necesariamente hacerse de modo que continúen siendo reconocibles por la idea que del dominio marítimo-terrestre tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar", y resultarían contrarias al orden constitucional "por afectación transversal de las competencias autonómicas en la franja litoral".

g) Por lo que se refiere al "artículo segundo de la Ley 2/2013", afirma que "no se contempla más cláusula de salvaguarda de las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio, urbanismo y del litoral que la limitada participación del órgano ambiental autonómico en el caso de concesiones" para instalaciones, y que se advierte una total "ausencia de técnicas de coordinación y cooperación que articulen la protección medioambiental con la ordenación del territorio y el urbanismo en el litoral", lo que no se ajusta al orden constitucional de distribución de competencias en la franja costera.

h) En cuanto a la "disposición transitoria primera de la Ley 2/2013", considera que "la solución adoptada por el legislador estatal no parece tener un fundamento razonable en ningún interés público. Y en la medida que las previsiones establecidas van más allá de los límites de los títulos dominicales y competenciales que tiene el Estado (...) deben reputarse contrarias al orden constitucional de competencias por afectación transversal de las competencias autonómicas, que se invaden".

A la vista de ello, propone que, "previo examen por el Servicio Jurídico del Principado de Asturias, por la Consejería de (...) Presidencia se realicen las actuaciones oportunas a efectos de proponer al Consejo de Gobierno del

Principado de Asturias la interposición de recurso de inconstitucionalidad” contra los apartados dos, cuatro, seis, ocho, once, doce, trece, quince, dieciséis, treinta y ocho, treinta y nueve, cuarenta y cuarenta y uno del artículo primero, el artículo segundo y la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, con base en “la infracción de los preceptos de la Constitución y del Estatuto de Autonomía para Asturias antes citados”.

3. El día 26 de julio de 2013, el Servicio Jurídico del Principado de Asturias emite informe sobre la propuesta de interposición de recurso de inconstitucionalidad suscrita por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

En él se señala que “el informe emitido por la Universidad de Oviedo sostiene, como premisas generales de un eventual recurso (...), que el derecho al medio ambiente (art. 45 CE) constituye un derecho fundamental sujeto a la garantía del contenido esencial contemplada por el art. 53.1 CE; y (...) que existe un principio constitucional de no regresión, congelación o petrificación de la legislación medioambiental”.

Frente a ello, se afirma que “el art. 45 CE, precepto que contempla el derecho al medio ambiente, constituye un principio rector de la política económica y social, como todos los que se ubican en el capítulo III del título I -intitulado: ‘De los principios rectores de la política social y económica’-, y no un derecho fundamental”, y que “la garantía de contenido esencial -indisponibilidad por el legislador- se predica única y exclusivamente de los derechos fundamentales y no de los principios rectores de la política económica y social (...), que presentan una eficacia jurídica distinta, asignada por el art. 53.3 CE en unos términos radicalmente diversos”, de modo que -sostiene el Letrado informante- “el contenido de los principios rectores de la política económica y social es disponible por el legislador (...), tratándose, en definitiva, de normas de mera configuración legal a disposición del legislador

-que puede otorgarles diferentes contenidos posibles-, y que no gozan de la garantía del contenido esencial”.

Con cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, relativa a la impugnación de la Ley de Costas, afirma “que el legislador no queda vinculado por los desarrollos legislativos anteriores sobre las costas o la zona marítimo-terrestre (...): `Que la nueva Ley utilice para la delimitación de la zona marítimo-terrestre una definición distinta de un concepto ya utilizado por leyes anteriores sobre la materia no es, ciertamente, razón alguna que abone su inconstitucionalidad. Una cosa es que las Instituciones públicas o los Institutos de Derecho privado constitucionalmente garantizados no pueden ser modificados en términos que afecten a su contenido esencial, de manera que, aun conservándose la antigua denominación, esta venga a designar un contenido en el que la conciencia social no reconoce ya la Institución garantizada y otra bien distinta que el legislador no pueda modificar las definiciones o los criterios definitorios de realidades naturales, no jurídicas, a las que la Constitución alude./ La Constitución, al facultar al legislador para determinar qué bienes han de formar parte del dominio público estatal, determina por sí misma (imponiendo con ello al legislador la obligación de incluirlos en el demanio) que en todo caso formará parte de él la zona marítimo-terrestre y las playas, pero, como es evidente, no pretende atribuir a estos conceptos otro contenido que el de su valor léxico, ni eleva a rango constitucional las definiciones legales previas. El legislador, al definirlos con mayor precisión para establecer una más nítida delimitación del demanio, que es una de las finalidades plausibles de la Ley impugnada, no puede ignorar este valor léxico, pero, ateniéndose a él, es libre para escoger los criterios definitorios que considere más convenientes”.

Tras analizar detenidamente cada uno de los motivos de impugnación propuestos, concluye que, “con carácter general, se estima que 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, se ajusta a lo dispuesto por la Constitución”.

No obstante, entiende “que existen fundamentos jurídicos suficientes para sostener la inconstitucionalidad de los siguientes preceptos:/ “1. El art. Uno, Ocho, apartado 3, de la Ley 2/2013, relativo a la presentación de declaración responsable en materia de obras;/ 2. El art. Uno, Treinta y Nueve, apartado 5, de la Ley 2/2013, relativo a las zonas de acuicultura y salinas marítimas naturalmente inundables;/ 3. El art. Uno, Cuarenta, apartado 3, de la Ley 2/2013, relativo a la presentación de declaración responsable en materia de obras”.

4. En sesión celebrada el 6 de agosto de 2013, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, a propuesta de la Consejera de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, acuerda “solicitar al Consejo Consultivo del Principado de Asturias la emisión con carácter de urgencia del dictamen preceptivo exigido para la interposición, en su caso, del recurso de inconstitucionalidad” dirigido contra los apartados dos, cuatro, seis, ocho, once, doce, trece, quince, dieciséis, treinta y ocho, treinta y nueve, cuarenta y cuarenta y uno del artículo primero, el artículo segundo y la disposición transitoria primera “de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”.

5. En este estado de tramitación, mediante escrito de 14 de agosto de 2013, registrado de entrada el día 19 de ese mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo que emita dictamen, con carácter de urgencia, sobre la posible interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra los apartados dos, cuatro, seis, ocho, once, doce, trece, quince, dieciséis, treinta y ocho, treinta y nueve, cuarenta y cuarenta y uno del artículo primero, el artículo segundo y la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente; copia que,

no obstante la fecha de recepción formal, se puso a disposición de este Consejo Consultivo por medios electrónicos el día 14 de agosto.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen

El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra f), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra f), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En la solicitud de dictamen se requiere a este Consejo que lo emita por el procedimiento de urgencia, aduciendo implícitamente -se deduce del acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de agosto de 2013- que el plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad concluye próximamente. El artículo 19, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, ya citada, establece que "Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles". A su vez, el artículo 13.1, letra f), de la misma Ley 1/2004, ya mencionado, dispone que tanto la solicitud de la consulta como la emisión del dictamen "tendrá lugar antes de la decisión de recurrir". En consecuencia, este Consejo emite el dictamen solicitado sin agotar el plazo legal de quince días hábiles desde su solicitud, con la finalidad de permitir a la autoridad consultante adoptar la decisión que considere más adecuada y no perjudicar, dada la perentoriedad de los plazos, la posible interposición del recurso objeto de la consulta.

SEGUNDA.- Legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad frente a determinados 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

El artículo 161.1 de la Constitución atribuye al Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos de inconstitucionalidad “contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley”, y su artículo 162.1.a) establece la legitimación activa de “los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas” para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

En coherencia con lo anterior, el artículo 25, letra k), de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, determina que corresponde, en todo caso, al Consejo de Gobierno acordar “la interposición de recursos de inconstitucionalidad (...) en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

En desarrollo de tales previsiones constitucionales, el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional regula la legitimación para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, y, por lo que aquí interesa, el apartado 2 contiene una limitación material a la legitimación de las Comunidades Autónomas, en la medida en que restringe su acción frente a las disposiciones “que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía”. Sin embargo, bien sabido resulta que el propio Tribunal Constitucional, matizando una inicial interpretación restrictiva, ha determinado que la legitimación de las Comunidades Autónomas no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias. Así lo expresa en su Sentencia 199/1987, de 16 de diciembre, al razonar que “la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico, y en este sentido, dicha legitimación se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la Ley estatal y el ámbito

competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente tanto por el propio interés en la constitucionalidad que prima a la hora de habilitar la acción frente a las leyes estatales, como por el hecho de que el art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional contiene una precisión sobre el alcance de la legitimación para los recursos de inconstitucionalidad frente a leyes estatales que establece el artículo 162.1 de la Constitución. Por ello, la exigencia específica de posible afectación `a su propio ámbito de autonomía´ no puede ser interpretada de forma restrictiva, sino en favor del reconocimiento de la legitimación./ En definitiva, la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado está legitimada para actuar no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del orden jurídico que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado -como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal- por la norma recurrida”.

En el supuesto que analizamos, dado que se plantea una posible vulneración material de la Carta Magna, así como una invasión competencial, como consecuencia de la aprobación y publicación de una ley, la vía de interposición de un recurso de inconstitucionalidad para dirimir el conflicto es la adecuada.

Conforme a la doctrina expuesta, hemos de concluir que la legitimación de la Comunidad Autónoma para interponer recurso de inconstitucionalidad frente a disposiciones con rango de ley se extiende a todos aquellos supuestos en los que la norma puede afectar, con carácter general, al círculo de intereses propios de la Comunidad Autónoma. En el caso que examinamos, ya que el Principado de Asturias ostenta, según el apartado 1.3 y 9 del artículo 10 de su Estatuto de Autonomía, competencias en materia de “Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda” y sobre “puertos (...) que no sean de interés general del Estado” -y la ley cuya impugnación se plantea incide sobre la configuración del dominio público marítimo-terrestre estatal, sus áreas de influencia y los usos permisibles en ambos espacios-, el Gobierno del Principado

de Asturias está legitimado para interponer recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 2/2013.

TERCERA.- Plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad

El artículo 33.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dispone que el recurso de inconstitucionalidad “se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de ley impugnado mediante demanda presentada ante el Tribunal Constitucional”.

Por lo que hace al cómputo del plazo, según doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003, de 12 de marzo, el *dies a quo* a partir del cual debe computarse el plazo de tres meses es el día siguiente al de la publicación oficial, de modo que el referido plazo se computa desde ese día “en virtud del principio *pro actione* y a semejanza de lo que sucede con el cómputo de los plazos en el recurso de amparo”.

En el caso concreto sometido a nuestra consideración, la publicación se efectuó en el Boletín Oficial del Estado del día 30 de mayo de 2013, por lo que, de acuerdo con la doctrina y el pronunciamiento del propio Tribunal Constitucional citados, el plazo de presentación de la demanda se inició el día 31 de mayo de 2013 y ha de entenderse que finaliza -siendo inhábiles a efectos procesales los días 31 de agosto y 1 de septiembre- el 2 de septiembre de 2013.

CUARTA.- Fundamentos jurídicos

a) Objeto del dictamen.

Se contrae nuestro dictamen al examen de la posible inconstitucionalidad de los apartados dos, cuatro, seis, ocho, once, doce, trece, quince, dieciséis, treinta y ocho, treinta y nueve, cuarenta y cuarenta y uno del artículo primero, el artículo segundo y la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Para el análisis de las implicaciones de la modificación normativa introducida es preciso situarla en su contexto.

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, ahora modificada, desarrolla la reserva de ley recogida en artículo 132.2 de la Carta Magna, revisando la normativa preconstitucional con la declarada finalidad de poner coto “al grave y progresivo deterioro” de la costa y a las “alteraciones irreversibles de su equilibrio”. Tanto esta Ley como su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, se sometieron al pronunciamiento del Tribunal Constitucional -Sentencias 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, de 17 de octubre-, que validó su contenido sustancial. En relación con los puertos de interés general, si bien forman parte del dominio público marítimo-terrestre, se rigen por su normativa específica, actualmente recogida en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Sobre este bloque normativo opera la nueva Ley 2/2013, atendiendo, a tenor de su exposición de motivos, a la necesidad de garantizar el desarrollo sostenible del litoral y resolver una litigiosidad excesiva, puesta de manifiesto en el denominado “informe Auken”, que dio lugar a la Resolución aprobada por el Parlamento Europeo el 26 de marzo de 2009, “sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas” (DOUE C 117, de 6 de mayo de 2010).

En ese empeño, la Ley 2/2013 se estructura en dos bloques, dedicados, por un lado, a la reforma de la Ley de Costas y, por otro, al establecimiento de un nuevo régimen de prórroga extraordinaria de las concesiones otorgadas al amparo de la legislación anterior, junto a un conjunto heterogéneo de disposiciones de diverso contenido y anclaje.

Los cambios en la regulación del litoral que introduce la Ley 2/2013 -con el propósito declarado de garantizar la protección del litoral y otorgar seguridad

jurídica- pueden agruparse, en lo que afecta a los extremos sometidos a consulta, en los siguientes ámbitos:

1. La modificación en la delimitación del dominio público marítimo-terrestre. Hasta la fecha, cualquier terreno que quedara inundado por el agua del mar pasaba a formar parte de aquel, y -por tanto- el titular de dicho espacio perdía tal condición, pasando a ostentar un mero derecho de concesión sobre el activo. Entre los cambios introducidos se prevé que la incursión del agua del mar en terrenos de titularidad privada como consecuencia de la ejecución de obras con dicho fin no implicará la incorporación del terreno al demanio, salvo que pase a ser navegable.

2. La prórroga de los plazos concesionales, permitiéndose su transmisión por negocios *inter vivos*, cuando hasta la fecha eran únicamente susceptibles de tal transmisión en supuestos excepcionales.

3. La reducción de la servidumbre de protección en áreas cuasi urbanas.

4. La nueva regulación de obras y usos y compatibles y la introducción de la técnica de la declaración responsable.

5. El régimen de ocupación y uso de las playas.

6. La limitación de los usos comerciales y de restauración y la prohibición de usos residenciales en la zona de servicio de los puertos.

7. El establecimiento de la facultad estatal de suspender los actos y acuerdos locales que afecten a determinadas zonas y usos.

8. La condición de sustituto del contribuyente respecto al demanio adscrito, que se atribuye a las Comunidades Autónomas.

A tenor del preámbulo de la Ley 2/2013, la reforma "respeto el complejo reparto competencial que se da sobre el litoral, de acuerdo con la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho, entre otras, en su sentencia núm. 149/1991, de 4 de julio. El Estado asume la función de garante de la protección y defensa del demanio marítimo-terrestre, de acuerdo con el artículo 132.2 de la Constitución. Y dispone de dos títulos competenciales generales para dictar esta norma, a saber, el relativo a 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 (artículo 149.1.1.ª), así como el que le atribuye la competencia para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23.ª)”. Esos mismos fundamentos competenciales se invocan, entre otros, en la disposición final primera de la Ley, sin perjuicio de que debamos reconocer, tal como ha reiterado el Tribunal Constitucional, que los títulos competenciales operan *ope constitutione*, con independencia de la invocación del legislador.

Por su parte, el Principado de Asturias ostenta, según lo establecido en los apartados 1.3 y 9 del artículo 10 de su Estatuto de Autonomía, competencias en materia de “Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda” y sobre “puertos (...) que no sean de interés general del Estado”; amén de las competencias sobre desarrollo y ejecución -y el dictado de normas adicionales de protección- en materia de medio ambiente, turismo y comercio interior, títulos estos últimos que el órgano consultante entiende también afectados, siquiera de forma incidental.

Al amparo de estas competencias, el Principado de Asturias abrió, con la aprobación definitiva en 2005 del Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA), una nueva fase de actuación activa en la preservación y potenciación de los valores del litoral. Los numerosos instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico anteriores que procuraban la conservación de nuestra costa, y el contenido del vigente POLA -en cuya formulación se alcanzó un alto nivel de consenso entre todos los agentes implicados, en sintonía con las directrices de la Unión Europea sobre Gestión Integrada de las Zonas Costeras-, son exponentes de unos valores que la sociedad asturiana ha convenido en preservar. Como resultado de esta política, Asturias dispone de la mayor franja costera protegida (300 km de longitud), pues el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, establece una franja de 500 metros de suelo no urbanizable de costas, adaptando esa delimitación a las características concretas de cada

espacio, y el POLA restringe los usos permitidos en esa franja a los agropecuarios o recreativos de carácter extensivo y articula una red de sendas costeras, a las que se añade la figura novedosa de los parques-playa; instrumento con el que se dota al entorno de los arenales de espacios libres y equipamientos adecuados con el ánimo de liberar del estacionamiento de vehículos zonas de valor ecológico y paisajístico, como las dunas o los humedales.

b) Marco competencial y otros parámetros de control constitucional.

Con carácter previo, hemos de sentar que la consignación -tanto en la exposición de motivos de la norma como en su disposición final primera- de una pluralidad de títulos competenciales exige una concreción deslindada del que pudiera legitimar cada una de las distintas medidas adoptadas.

A tal efecto, no podemos ignorar que la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, relativa a la Ley de Costas, ha sentado importantes criterios -algunos de ellos ya apuntados en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, referida a la Ley de Aguas- de los que ha de arrancar el análisis de la constitucionalidad de las medidas que inciden sobre el llamado demanio natural.

Debemos en primer término, en consonancia con las sentencias citadas, separar dos espacios: el integrado por los mismos bienes incluidos en el dominio público estatal y el formado por los terrenos adyacentes. En efecto, partiendo de que el legislador estatal no solo 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, la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 sienta que las "finalidades que ampara el art. 45 CE no pueden alcanzarse (...) sin limitar o condicionar de algún modo las utilizaciones del demanio y el uso que sus propietarios pueden hacer de los terrenos colindantes con él y, en consecuencia, tampoco sin incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las Comunidades Autónomas costeras. 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 es claro, sin embargo, que tal titularidad no existe y que la articulación entre la obligación estatal de proteger las características propias del dominio público marítimo-terrestre y asegurar su libre uso público, de una parte, y la competencia autonómica sobre la ordenación territorial, de la otra, ha de hacerse por otra vía, apoyándose en otras competencias reservadas al Estado en exclusiva por el art. 149.1 de la CE. Entre éstas, y aparte otras competencias sectoriales que legitiman la acción normativa e incluso ejecutiva del Estado en supuestos concretos (así las enunciadas en los párrafos 4.º, 8.º, 13.º, 20.º, 21.º ó 24.º del citado art. 149.1 CE), son dos los títulos competenciales, por así decir generales, a los que se ha de acudir para resolver conforme a la Constitución el problema que plantea la antes mencionada articulación”, los consagrados en los apartados 1 y 23 del referido artículo 149.1.

En lo que atañe al mismo espacio demanial, la Constitución incorpora directamente al dominio público estatal (artículo 132.2) determinados tipos de bienes, entre los que se encuentran la zona marítimo-terrestre, las playas y el mar territorial, que constituyen categorías o géneros enteros definidos por sus características físicas o naturales homogéneas. La propia Sentencia 149/1991 advierte que en la zona marítimo-terrestre el Estado, como titular del demanio, se encuentra facultado para regular el régimen jurídico de estos bienes y para establecer cuantas medidas sean necesarias para su protección. Por ello, cabe concluir que, aun cuando la titularidad del dominio público no es un criterio válido para delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, corresponde a aquel definir legislativamente el dominio público estatal y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, así como adoptar las medidas precisas para proteger la integridad del demanio, preservar sus características naturales y su libre utilización.

Aparte de la expresa atribución constitucional, el Alto Tribunal ha reconocido que la “afectación general al dominio público mediante ley de todo un género de bienes definidos por sus características naturales compete en

exclusiva al Estado, y ello tanto porque se debe entender incluida en el concepto material de legislación civil, a que se refiere el art. 149.1.8.^a de la Constitución, como porque atañe a las condiciones básicas o posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, respecto de los que el Estado debe garantizar la igualdad sustancial, mediante su propia regulación, de acuerdo con el art. 149.1.1.^a de la Constitución. Por estricto que sea el alcance de este último precepto, es fácil advertir que la igualdad sustancial de todos los españoles en el ejercicio del derecho constitucional de propiedad quedaría quebrantada si la zona marítimo-terrestre, las playas, las aguas continentales u otros tipos de bienes naturales semejantes pudieran ser o no objeto de apropiación privada en las distintas zonas del territorio del Estado” (Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre).

Ahora bien, según el Tribunal Constitucional, la titularidad del demanio no es un criterio de delimitación competencial, pues la naturaleza demanial de una porción del territorio no la aísla de su entorno, ni la sustrae a las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos (Sentencias 77/1984, de 3 de julio, y 227/1988, de 29 de noviembre). Las leyes estatales no pueden otorgar a la Administración del Estado atribuciones sobre las actividades que se desenvuelven en el demanio natural sin respetar los ámbitos materiales que los Estatutos de Autonomía reservan a sus respectivas Administraciones (Sentencia 103/1989, de 8 de junio). Singularmente, la competencia plena para la ordenación del territorio propio, incluido el litoral, atribuida a las Comunidades Autónomas condiciona las facultades de gestión del dominio público marítimo-terrestre retenidas por la Administración del Estado, es decir, el otorgamiento de los títulos que permitan su utilización privativa o su ocupación. Se asiste así a una disociación entre la titularidad del bien de dominio público y las competencias que atañen a su utilización, por cuanto las facultades dominicales solo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, asegurando la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, y no para

condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas, en concreto, la competencia autonómica para la ordenación territorial. De esta forma, las limitaciones a las competencias autonómicas derivadas de dichas facultades estatales han de ser las imprescindibles para garantizar esa defensa y protección, sin pretender ordenar directamente el territorio, toda vez que la costa está sujeta a los instrumentos de ordenación territorial cuya aprobación corresponde en exclusiva al titular de la competencia.

A su vez, el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes, con el alcance determinado en la Sentencia 149/1991. En respuesta a lo razonado por uno de los recurrentes, señala en esta Sentencia el Alto Tribunal que “tampoco la interpretación sistemática de la Constitución lleva en modo alguno a la conclusión (...) de que, al afirmar la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, el constituyente quería hacer referencia sólo, por así decir, al nudo dominio dejando la disposición sobre el uso y aprovechamiento de esa zona a las Administraciones territoriales, en la medida en la que sus competencias sectoriales se extendieran sobre ella. Esa técnica no es, desde luego, constitucionalmente imposible y el legislador la ha utilizado de hecho al recurrir a la figura de la adscripción en favor de competencias concretas de las Comunidades Autónomas (...), pero esta posibilidad no es sino una de las opciones que el legislador puede seguir, no la consecuencia única y obligada del bloque de la constitucionalidad, con el que también es perfectamente compatible la retención, en manos de la Administración estatal, de la gestión del dominio público del Estado”.

En cualquier caso, la protección del demanio natural conlleva el establecimiento de limitaciones sobre los espacios adyacentes, que han de buscar su amparo constitucional en los títulos anteriormente citados. La reiterada Sentencia 149/1991 señala que, “en lo que toca al régimen jurídico de

los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador no sólo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que además ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias. Ciertamente esta inclusión en la legislación reguladora del régimen jurídico de los bienes del dominio público natural cuya titularidad corresponde al Estado de las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esa titularidad se impone como necesidad lógica en todo caso, y así lo declaramos, en lo que concierne a las aguas, en la ya citada STC 227/1988 (...). En el caso del dominio público marítimo-terrestre se trata además, sin embargo, de una expresa necesidad jurídico-positiva, constitucional, pues como es obvio, el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas (...). No es ya la titularidad demanial, sino la competencia que le atribuye el citado art. 149.1.1, la que fundamenta la legitimidad de todas aquellas normas destinadas a garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita del demanio para los usos comunes y a establecer, correlativamente, el régimen jurídico de aquellos usos u ocupaciones que no lo son. De otro lado, tanto para asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre como para garantizar su accesibilidad es imprescindible imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales de sus propietarios, afectando así, de manera importante, el derecho que garantiza el art. 33.1 y 2 de la 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”.

En definitiva, la facultad estatal de regular el uso del dominio público marítimo-terrestre o, incluso, sus zonas de influencia mediante normas generales y de cierta abstracción no implica la vulneración de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del litoral, salvo que otorguen facultades ejecutivas o de detalle al Estado -v. gr. distribución de instalaciones playeras- (Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio).

Se refiere también la citada Sentencia 149/1991 al título competencial estatal sobre protección del medio ambiente, consagrado en el artículo 149.1.23 de la Carta Magna, razonándose que “la competencia allí reservada al Estado es la relativa al establecimiento de la legislación básica, que puede ser complementada con normas adicionales, cuando así lo prevén los respectivos Estatutos, así como el ejercicio de las funciones de ejecución necesarias para la efectividad de esa legislación. Es, sin duda, la protección de la naturaleza la finalidad inmediata que persiguen las normas mediante las que se establecen limitaciones en el uso de los terrenos colindantes a fin de preservar las características propias (incluso, claro está, los valores paisajísticos) de la zona marítimo-terrestre y, por tanto, es a partir de esa finalidad primaria como se han de articular, para respetar la delimitación competencial que impone el bloque de la constitucionalidad, la obligación que al legislador estatal impone el art. 132.2 de la CE y las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas”.

Por su parte, las Comunidades Autónomas pueden intervenir en el dominio público marítimo-terrestre y su entorno a través de sus competencias sobre ordenación del territorio (que abarca el litoral en todas las Comunidades costeras, al decir del Tribunal Constitucional), urbanismo y medio ambiente -sobre el que ostentan competencias de desarrollo legislativo, ejecución y, además, protección adicional-, y también mediante el ejercicio de otras competencias sectoriales como la de puertos que no sean de interés general,

pues el territorio sobre el que el puerto se asienta sigue siendo dominio público de titularidad estatal, pero su utilización y gestión corresponden a la Comunidad Autónoma, mediante la adscripción.

Todas estas competencias encuentran un reconocimiento expreso en nuestro Estatuto de Autonomía.

Existe, finalmente, otro parámetro general de constitucionalidad aplicable a este ámbito, el "derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado" y el "deber de conservarlo", que la Constitución consagra en su artículo 45, al lado de la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales. Este canon de constitucionalidad, aunque enunciado como un derecho-deber, se integra entre los "principios rectores de la política social y económica", cuyo respeto y protección, a tenor de lo dispuesto en el artículo 53.3 de la Carta Magna, "informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos", concretándose seguidamente que tales principios "sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que los desarrollen".

Conviene recordar que los principios rectores que enuncia la Constitución no son derechos fundamentales ni libertades públicas, ni gozan por tanto de la garantía constitucional que impone al legislador regular su ejercicio respetando, en todo caso, su contenido esencial; intangibilidad que se predica única y exclusivamente de los derechos fundamentales constitucionales y no de los principios rectores de la política económica y social. Estos, ciertamente, no carecen de fuerza vinculante, pues constituyen mandatos para el legislador y el resto de los poderes públicos, a los que, sin duda, imponen obligaciones constitucionales positivas, pero no tienen una estructura normativa similar a la de las libertades públicas y derechos fundamentales, ni gozan de una tutela análoga ni dispensan la misma eficacia jurídica; los principios, en suma, configuran objetivos que no se enuncian como reglas, sino como mandatos de optimización para los poderes públicos. Al programar su realización, el legislador dispone de mayor libertad de configuración y no se ve compelido a

un específico y concreto desarrollo, aunque esté vinculado por los criterios -generalmente finalistas- que delimita la Constitución.

Ello no implica negar a los principios rectores valor normativo, sino reconocer que operan como fines de los procesos de la acción política, aunque la delimitación progresiva o evolutiva de su contenido concreto, su materialización histórica, está a disposición del legislador. No obstante, como parámetro constitucional, la ponderación de un principio rector puede eventualmente conducir a la declaración de la inconstitucionalidad de una ley cuando esta comporte su negación absoluta o lo desvirtúe hasta el punto de que sus dictados no sean ya reconocibles en la norma de acuerdo con la conciencia social imperante.

A la hora de valorar un principio como el que impone el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el deber de conservarlo, máxime como parámetro abstracto de enjuiciamiento de una ley concreta; cuando, en fin, se invoca la finalidad de protección medioambiental como principio que ha de inspirar la regulación del litoral -en su conjunto o globalmente considerada- y se postula como canon de constitucionalidad por quien, ostentando competencias para su refuerzo o complemento, considera insuficiente tal regulación o juzga que reduce el nivel de protección, procede recordar que para el Tribunal Constitucional "la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo. La labor de interpretación de la Constitución no consiste necesariamente en cerrar el paso a las opciones o variantes imponiendo autoritariamente una de ellas. A esta conclusión habrá que llegar únicamente cuando el carácter unívoco de la interpretación se imponga por el juego de los criterios hermenéuticos" (Sentencias 11/1981, de 8 de abril, y 53/1985, de 11 de abril), y que, "en todo caso, parece claro que del conjunto de las normas del bloque de la constitucionalidad (...) puede extraerse más de una interpretación, sin forzar los conceptos empleados por tales normas y dentro siempre de los límites constitucionales. La misión de este Tribunal no consiste en señalar en abstracto cuál de entre las constitucionalmente posibles

resulta la más oportuna, adecuada o conveniente, sino que debe ceñirse a enjuiciar en concreto si las normas legales ahora cuestionadas infringen o no la Constitución o los Estatutos de Autonomía. A tal efecto, sin que ello suponga una descalificación de otras opciones desde la perspectiva estricta de su legitimidad constitucional, debemos determinar si dichas normas son o no ajustadas a una interpretación de las reglas constitucionales y estatutarias que pueda considerarse lícita (...). Pero además, en el desempeño de la tarea interpretativa de las normas competenciales establecidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y por imperativo del criterio de unidad de la Constitución, que exige dotar de la mayor fuerza normativa a cada uno de sus preceptos, este Tribunal ha de tener en cuenta también el conjunto de los principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de recursos naturales de tanta importancia (...), principios que, a modo de síntesis, se condensan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la `utilización racional de todos los recursos naturales´ (art. 45.2 de la Constitución). Por ello, entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, este Tribunal sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado” (Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre).

Los informes en los que la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente sustenta la posible inconstitucionalidad de la Ley 2/2013, y singularmente el recabado a la Universidad de Oviedo, postulan que la Constitución “consagra (...) el principio de desarrollo sostenible y su no regresión, de tal manera que los niveles de protección alcanzados en la legislación estatal que garantizan un desarrollo equilibrado y respetuoso con todos los intereses en juego no se vean mermados por la legislación posterior. El desarrollo sostenible se ve protegido por la garantía constitucional que tienen los derechos fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico, que limita las

posibilidades del legislador de disminuir su alcance. La `no regresión´ no dimana de una prohibición constitucional expresa de modificar el alcance del artículo 45 CE, que no se contempla, sino del límite constitucional impuesto al legislador de disminuir el alcance de un derecho fundamental. El artículo 53.1 CE prevé que la ley que pueda regular el ejercicio de los derechos -también por tanto el derecho medioambiental- `deberá respetar su contenido esencial´´.

En síntesis, algunos de los informes incorporados al expediente proponen como canon de enjuiciamiento de la Ley el “principio de no regresión medioambiental”, entendido como un límite impuesto al legislador, cuya formulación no está positivizada en nuestro ordenamiento pero que se deduciría de un supuesto derecho fundamental a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

Al respecto, y sin prejuzgar el carácter regresivo o progresivo en materia medioambiental de la Ley 2/2013, es necesario formular algunas precisiones. Sobre la conversión en derecho fundamental de un principio rector enunciado en la Constitución, nada tiene que añadir este Consejo Consultivo a lo ya expuesto, salvo recordar que una tesis de tal naturaleza pugna con el derecho positivo español en su estado actual de desarrollo; pugna también con el de la Unión Europea, integrado en nuestro ordenamiento desde la adhesión de España a la citada organización supranacional, e incluso -si se quisiera invocar en su apoyo, lo que acaso no se hace porque es conocido que el Tribunal Constitucional rechaza que el Derecho de la Unión integre el canon de constitucionalidad- con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Es sabido que la Carta tiene efectos jurídicos vinculantes desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y que debe ser tomada en consideración con fines hermenéuticos en virtud del artículo 10.2 de la Constitución, pero resulta dudoso que, entre “los derechos, libertades y principios” que recoge, consagre -en el artículo 37, bajo el título “Protección del medio ambiente”- un derecho fundamental en lugar de un principio: “En las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de

desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”.

El “principio de no regresión” medioambiental es de vindicación reciente, y al formularlo se parangona con las *standstill clauses* y se presenta como una manifestación de la “intangibilidad de los derechos fundamentales” y del “carácter irreversible de los derechos humanos”, incluidos los de tercera generación. No procede que este Consejo Consultivo analice ahora la pertinencia y coherencia lógicas de este novedoso principio -cuyos defensores parten en nuestro ordenamiento de una petición de principio, la de considerar el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado como un derecho fundamental-, pero sí que llame la atención sobre una de sus posibles manifestaciones, la que, en relación con la legislación, se enuncia como “principio de no regresión de la legislación medioambiental” y se articula como una suerte de “derechos adquiridos legislativos”, ya que, en el límite, supondría la vinculación del legislador futuro al presente, que podría así instaurar de modo inmediato -con el auxilio mediato de un denominado “principio constitucional”- prohibiciones o limitaciones perennes, u obligaciones de no hacer, sobre realidades que se conciben, una vez percibidas y definidas legalmente, de modo sustancialista e irreductible, de forma que su regulación actual, guiada por una idea de progreso permanente y continuo, sustrae a las generaciones futuras, en su nombre, es decir en nombre de un principio de equidad medioambiental intergeneracional, y precisamente para no privarlas de bienes considerados valiosos (cuya eliminación, degradación o pérdida sería un límite para el legislador futuro, y su preservación actual, una suerte de limitación inversa impuesta al legislador presente), la posibilidad de derogarlas o de reconsiderar su extensión, sus límites, la definición de los factores que las conforman, sus características intrínsecas y, en definitiva, el modo en que se interrelacionan con ellas.

Ahora bien, lo que este Consejo Consultivo pone en cuestión es que el “principio de no regresión” medioambiental tenga, en el estado actual de nuestro ordenamiento, un reconocimiento constitucional que permita erigirlo en

canon de constitucionalidad; duda también de que tenga en el ordenamiento internacional -que tantas veces los vindicadores del principio invocan como amparo último- la consideración de norma consuetudinaria que goza de la aceptación de la comunidad internacional.

En efecto, en nuestro ordenamiento positivo no encontramos apoyo fundado para sostener la vigencia del “principio de no regresión” de la legislación medioambiental como canon de constitucionalidad, ni jurisprudencia constitucional que avale tal tesis; menos aún para que pueda formularse con el estatuto normativo de un derecho fundamental. No ignoramos que la “no regresión”, como principio, se ha invocado en contadas ocasiones por el Tribunal Supremo -pronunciamientos de los que se ha hecho eco recientemente la Audiencia Nacional-, cuya Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a (Sentencias de 30 de septiembre de 2011 y de 29 de marzo, 10 de julio y 29 de noviembre de 2012), lo ha identificado como una “tendencia jurídica” que le permite revisar o confirmar actos administrativos de clasificación o calificación urbanística (en concreto, zonas verdes), descartar la regresión a calificaciones anteriores de suelos especialmente protegidos (montes preservados) o rechazar el cambio de actividades -lo que permitiría usos de mayor rentabilidad económica (en el caso enjuiciado, la transformación de una actividad de marmolería en una de suministro de carburantes)- en terrenos que gozaban de especial protección. Con ese alcance, no encuentra este Consejo Consultivo inconveniente para que el “principio de no regresión” despliegue algún tipo de eficacia jurídica, pero no hallamos fundamento suficiente para que se erija en canon abstracto de constitucionalidad de las leyes.

Tampoco encontramos base jurídica -aunque no desconozcamos las pretensiones doctrinales más recientes- para considerar el “principio de no regresión” de la legislación medioambiental como una norma consuetudinaria de Derecho internacional con valor similar al que la Corte Internacional de Justicia reconoce a otros principios en la misma materia en pronunciamientos como los de la Sentencia de 20 de abril de 2010, en el *Asunto de las plantas de celulosa en el río Uruguay (Argentina c. Uruguay)*. Aunque no ignoramos que el

principio goza de cierto predicamento en el ámbito regional latinoamericano, y que algún sector doctrinal cree ver su presencia en algún instrumento convencional en materia de libre comercio (en realidad, cláusulas por las que las Partes se comprometen a no rebajar las reglas medioambientales aplicables a determinadas mercancías; práctica que constituiría la adopción de una medida de efecto equivalente).

El principio tampoco tiene acogida expresa en los instrumentos de *soft law* internacional. Algunos autores han visto una formulación tácita de una suerte de “principio de no regresión” en la Declaración final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), celebrada en Río de Janeiro del 20 al 22 de junio de 2012, aprobada posteriormente por la Asamblea General de Naciones Unidas (Resolución A/RES/66/288). En efecto, en su apartado 15, la Declaración enuncia una reafirmación o consolidación, veinte años después, de los principios de Río y de los planes de acción anteriores: “Reafirmamos todos los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en particular, entre otros, el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas”.

Sin embargo, la Declaración es inequívoca: descarta la involución o regresión en relación con los principios consagrados en Río veinte años antes -entre otros, los de prevención, precaución o cautela, información y participación- y ampara la irreversibilidad de los mismos, pero no proclama un principio general “de no regresión” en el derecho y las políticas medioambientales concretas, un “principio de no regresión de la legislación medioambiental”, del acervo legislativo.

Con tal significado, el principio de no regresión no tuvo, a nuestro juicio, acogida en la Declaración, pese a que algunos actores, en reuniones previas a la Conferencia Río+20, esperaban verlo reconocido de modo expreso en la Declaración final. Así lo pone de relieve el tenor literal de la Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de septiembre de 2011, sobre la elaboración de una posición común de la UE ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) (DOUE, C 56, de 26 de febrero de 2013), que

pedía “el reconocimiento del principio de no regresión en el contexto de la protección del medio ambiente y de los derechos fundamentales”; o el “Protocolo de Legisladores de Río”, adoptado en la primera “Cumbre Mundial de Legisladores”, convocada por la entidad Globe International en Río de Janeiro entre el 15 y el 17 de junio de 2012, por el que los presentes se comprometían a “Defender el principio de no regresión en la legislación medioambiental”.

El hecho de que el principio fuera relegado de la Declaración final explica que, meses después de la Conferencia de Río+20, el Congreso Mundial de la Naturaleza de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), celebrado del 6 al 15 de septiembre de 2012 en Jeju (Corea del Sur), lo reivindicara, al instar “a los gobiernos nacionales a que reconozcan que el principio de no regresión es necesario en el marco de su derecho y política ambientales para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible” (WCC-2012-Res-128).

c) Análisis de las modificaciones introducidas en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Despejado de esta suerte el camino, abordamos el examen de la constitucionalidad de las disposiciones objeto de consulta agrupándolas, por razón de su conexión material y a la luz de los motivos de impugnación:

i) Modificaciones en la delimitación del dominio público marítimo-terrestre.

En lo que afecta a la determinación del dominio público marítimo-terrestre, la Ley 2/2013 incorpora las siguientes novedades:

1. En su artículo primero, apartado dos, establece una nueva redacción del artículo 3.1.a) de la Ley de Costas, manteniéndose el límite del demanio allí “donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos”, si bien se añade a continuación el giro “de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente”; incluyéndose ahora en el demanio “las partes de los terrenos bajos que se inundan”, mientras la redacción original de la Ley de Costas aludía a “los terrenos bajos que se inundan”; y excluyéndose

“aquellos 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”.

2. El mismo apartado modifica el artículo 3.1.b) de la Ley de Costas, estableciéndose que las dunas solo “se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”.

3. El apartado treinta y nueve del mismo precepto introduce un ordinal 5 en la disposición transitoria primera de la Ley de Costas, aplicable a los terrenos comprendidos en el demanio deslindado pero no ocupados por hallarse sus titulares amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria. Dispone que si tales terrenos “hubieran sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto y estuvieran destinados a actividades de cultivo marino o a salinas marítimas se excluirán del dominio público marítimo-terrestre, aun cuando sean naturalmente inundables./ A estos terrenos les será de aplicación el régimen dispuesto en la presente Ley para la zona de servidumbre de protección”.

4. El apartado cuarenta y uno introduce una disposición adicional décima en la Ley de Costas, regulando las urbanizaciones marítimo-terrestres como “núcleos residenciales en tierra firme dotados de un sistema viario navegable, construido a partir de la inundación artificial de terrenos privados”, que “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”, incorporándose al dominio público marítimo-terrestre el “terreno inundado”, sin “servidumbres”, pero no “los terrenos de propiedad privada colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable que se destinen a estacionamiento náutico individual y privado” ni “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”; a lo que se añade que 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 sólo serán transmisibles junto a ella”.

Al respecto, debemos arrancar de lo dispuesto en el artículo 132 de la Constitución, a cuyo tenor, “1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación./ 2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”.

Se advierte así que la Constitución incorpora directamente al dominio público estatal determinados tipos de bienes, entre los que se encuentran la zona marítimo-terrestre, las playas y el mar territorial; esto es, se demanializan *ope constitutione*, por lo que aquí interesa, tres realidades naturales: la franja de mar adyacente a la costa, las “playas” y un tercer espacio de contornos más difusos, donde se abrazan tierra y mar. La reiterada Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, expresa que “la rotundidad de este enunciado, que utiliza sólo conceptos referidos a la realidad física y no categorías jurídicas, hace imposible otra determinación que no sea la de entender que, desde el momento mismo de la promulgación del texto constitucional, todos los espacios enumerados en el art. 132.2 se integran en el dominio público del Estado, aunque se encomiende al legislador el establecimiento de su régimen jurídico y, por supuesto, a actuaciones ulteriores de la Administración la delimitación de sus confines”. De este modo, el legislador estatal ostenta la potestad de escoger los criterios definatorios de una realidad natural que estime más convenientes -dentro de la racionalidad o reconocibilidad-, cuya delimitación concreta habrán de realizar la Ley y, en su caso, el Reglamento sobre la base de los criterios fácticos y técnicos que se establezcan a tal efecto, pues nada impide que aquel precise la definición jurídica de lo que, en razón de sus características físicas, haya de entenderse por ribera del mar. La Sentencia 149/1991 aclara que la Carta Magna, “como es evidente, no pretende atribuir a estos conceptos otro contenido que el de su

valor léxico, ni eleva a rango constitucional las definiciones legales previas. El legislador, al definirlos con mayor precisión para establecer una más nítida delimitación del demanio (...), no puede ignorar este valor léxico, pero, ateniéndose a él, es libre para escoger los criterios definatorios que considere más convenientes". Dentro de ese marco, nada obsta tampoco a la modificación de los conceptos acogidos por el legislador, pues, a tenor de la referida Sentencia 149/1991, "que la nueva Ley utilice para la delimitación de la zona marítimo-terrestre una definición distinta de un concepto ya utilizado por leyes anteriores sobre la materia, no es, ciertamente, razón alguna que abone su inconstitucionalidad. Una cosa es que las Instituciones públicas o los Institutos de Derecho privado constitucionalmente garantizados no pueden ser modificados en términos que afecten a su contenido esencial, de manera que, aun conservándose la antigua denominación, esta venga a designar un contenido en el que la conciencia social no reconoce ya la Institución garantizada y otra bien distinta que el legislador no pueda modificar las definiciones o los criterios definatorios de realidades naturales, no jurídicas, a las que la Constitución alude"; concluyéndose que el criterio utilizado por la Ley de Costas (el punto donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos) "no puede tacharse (...) en modo alguno de irracional o caprichoso, ni 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, ni, por último, difiere sustancialmente de los empleados con anterioridad".

A la luz de lo expuesto, cabe distinguir entre un dominio público marítimo-terrestre necesario o natural y otro meramente eventual o accidental, entregado a la decisión discrecional del legislador, pues, desde el plano constitucional, únicamente se impone a este el encaje racional de los criterios definatorios del demanio costero en la idea común que en la conciencia colectiva se ha formado sobre las "playas" y la "zona marítimo-terrestre", sin violentar el contenido esencial o primario de los significantes que la Constitución maneja, los cuales no admiten un menoscabo que incida en su reconocibilidad.

Sentado esto, se concluye que:

1. Nada impide -ex artículo 132 de la Constitución- que se remita a “los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente” la ulterior concreción del límite “donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos”. Como es obvio, la legitimidad constitucional de la norma reglamentaria dependerá del uso que de la habilitación legal se haga al precisar criterios técnicos, resultando inviable anticipar juicio alguno sobre unas normas aún inexistentes.

2. Carece de esencialidad -y, por tanto, de relevancia constitucional- la sustitución, en el artículo 3.1.a) de la Ley de Costas, de la referencia a “los terrenos bajos que se inundan” por la de “las partes de los terrenos bajos que se inundan”, toda vez que la Carta Magna no incluye indefectiblemente en el demanio natural los espacios adyacentes a los inundables.

3. Tampoco se integran en el demanio costero constitucionalmente “necesario” los “terrenos que sean inundados artificial y controladamente”, pues la Constitución tutela los espacios costeros existentes en el momento de su promulgación, debiendo entenderse incluidos los que por causas naturales adquieran las características propias del demanio litoral, pero no los espacios inundados por obra del hombre y que no existían como tales -cubiertos por las aguas marinas- al tiempo de entrar en vigor la Carta Magna. Pudieran plantearse dudas en torno a los terrenos inundados artificialmente que fueran navegables -circunstancia esta que obsta su sustracción a la noción racional o nuclear de demanio costero-, pero la propia Ley 2/2013 contraexcepciona e incluye en el dominio público “en todo caso (...) los terrenos inundados que sean navegables” (apartado tres del artículo primero, que modifica el apartado 3 del artículo 4 de la Ley de Costas).

4. En relación con las dunas, se precisa ahora que solo integran el dominio público marítimo terrestre “hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa” (modificación del artículo 3.1.b) de la Ley de Costas); observándose que el Reglamento de la Ley de Costas ya fijaba esta acotación, si bien únicamente para las dunas “fijadas por vegetación”. La reforma viene así a extender el criterio a todo tipo de

dunas, que se definen como “depósitos sedimentarios, constituidos por montículos de arena tengan o no vegetación que se alimenten de la arena transportada por la acción del mar, del viento marino o por otras causas”. Ahora bien, debe entenderse que las dunas conservan íntegramente su condición demanial cuando se encuentran en el seno de las playas -en su acepción más estricta, como “zonas de depósito de materiales sueltos”- o en el perímetro de las bermas y escarpes -incluidos en el concepto legal de playa-, por lo que la sustracción residual al demanio natural costero de las partes innecesarias para “garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa” no atenta, a nuestro juicio, contra la idea esencial de “playa” que la Constitución demanializa.

5. En lo que afecta a la exclusión del demanio de los enclaves integrados en el dominio público marítimo-terrestre cuyos titulares se hallaren amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria y que, inundados artificialmente, “estuvieran destinados a actividades de cultivo marino o a salinas marítimas (...), aun cuando sean naturalmente inundables” (apartado treinta y nueve del artículo primero, que introduce un ordinal 5 en la disposición transitoria primera de la Ley de Costas), se observa que el legislador -silenciándolo en el preámbulo de la norma- excepciona para las mencionadas actividades la conversión de los derechos dominicales en concesionales, reconociendo una propiedad plena -aunque pesen sobre ella las limitaciones inherentes a su colindancia- mediante la técnica de la exclusión de estos enclaves del dominio público, “aun cuando sean naturalmente inundables”. Esta norma se incorpora a la disposición que aborda la problemática de los enclaves privados en el dominio público, por lo que ha de entenderse que alude a terrenos integrados en el demanio por sus circunstancias físicas o naturales, si bien cabe que su inclusión respondiera al solo hecho de haber sido artificialmente inundados bajo el imperio de la ley anterior. Fuera de este último caso, con la exclusión analizada se privilegia a los titulares de enclaves en el demanio que hubieren acometido obras al efecto de mantener artificial y controladamente inundados los terrenos destinados a cultivo marino o a salinas

frente a los que se encontraren en situación distinta o sufrieren la inundación natural de sus terrenos, restaurándoles en su dominio. Pero, con independencia de la valoración que pueda merecer este trato de favor, las titularidades privadas que ahora se reconocen -enclaves en el dominio público- recaen sobre unos bienes que por sus propias características físicas y naturales eran y son de dominio público y que deben cesar por imperativo constitucional, pues su subsistencia resulta incompatible con el mandato del artículo 132.2 de la Carta Magna. Al respecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 señala que el legislador, "al ejecutar el mandato contenido en el apartado primero del art. 132, no sólo habrá de establecer el régimen de dominio público inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino también ofrecer soluciones concordes con tales principios (...) para los problemas que plantea la eventual existencia de titularidades dominicales sobre zonas que, por mandato constitucional, quedan integradas en el dominio público estatal". La citada sentencia elude entrar a discutir "la compatibilidad entre el rotundo mandato constitucional y el mantenimiento de terrenos de propiedad privada (enclaves), en el espacio demanial", por no haberse planteado por los recurrentes, pero lo que -desde luego- no resulta constitucionalmente admisible es una suerte de reviviscencia -en perjuicio del demanio natural- de titularidades dominicales que ya habían sido legalmente degradadas a la consideración de derechos transitorios o limitados, sin entrar en la compleja polémica sobre la naturaleza y alcance de esos derechos tras la entrada en vigor de la Carta Magna. El legislador puede legítimamente sustraer al demanio natural los espacios artificialmente inundados, y con ello restituir las titularidades dominicales sobre los mismos, pero no los naturalmente inundables, que no son otros que "las partes de 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" contemplados en el artículo 3.1.a) de la Ley de Costas y que merecen la consideración de demanio necesario *ope constitutione*; y tampoco puede -de espaldas al artículo 132.1 de la Carta Magna- reconocer o amparar el derecho de propiedad sobre enclaves

en el demanio cuyos titulares ya solo disponían de un derecho de ocupación o, a lo sumo, de un dominio “degradado”, menos alejado de los principios del artículo 132.1 de la Constitución que la solución que ahora se propone.

6. En lo que atañe a las novedosas “urbanizaciones marítimo-terrestres” (apartado cuarenta y uno del artículo primero de la Ley 2/2013), no parece que el Gobierno del Principado de Asturias goce de legitimación para impugnar la regularización de las ya existentes -conforme se establece en la disposición adicional sexta de la Ley-, en cuanto no se constata la presencia actual de estas realidades en Asturias-, pero sí para la impugnación de la norma abstracta que las excluye parcialmente del demanio en caso de construirse y disciplina su régimen. Al respecto, sentado que la sustracción al dominio público costero de los espacios artificialmente inundados no navegables no merece *per se* un reproche constitucional, nada cabe objetar en este plano a una previsión legal que excluye los que se inundan artificialmente en el futuro, máxime cuando se dispone la incorporación al demanio de la sustancia del “terreno inundado” -en concordancia con la norma introducida en el artículo 4.3 de la Ley de Costas, que considera demaniales “los terrenos inundados que sean navegables”-, reduciéndose la exclusión a los espacios de titularidad privada colindantes con el canal navegable que se destinen a estacionamiento náutico, lo que no resulta arbitrario ni desproporcionado. Tampoco padece el uso público del nuevo demanio, por cuanto se dispone que el correspondiente instrumento de ordenación territorial o urbanística “deberá garantizar a través de viales el tránsito y acceso a los canales”.

En relación con la atribución a los propietarios de las viviendas contiguas al canal navegable de un “derecho de uso de los amarres situados frente a las viviendas”, que se vincula *ob rem* con la propiedad de las mismas, debe observarse que tales amarres han de reputarse incluidos en el demanio (de otro modo, sería innecesario el otorgamiento del derecho), y, sin adentrarnos en la naturaleza del “derecho de uso” concebido a estos efectos, resulta *prima facie* que presenta una nota de perpetuidad y que recae sobre elementos previamente incluidos por el legislador en el demanio; caracteres estos dos

incompatibles desde la perspectiva constitucional. El Alto Tribunal tiene declarado que “debe entenderse que los derechos de aprovechamiento privativo a perpetuidad no son compatibles, en el plano de la efectividad no puramente formal de las normas jurídicas, con los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público que el art. 132.1 de la Constitución consagra, pues el significado y el alcance de estos principios no puede quedar reducido a la finalidad de preservar en manos de los poderes públicos la nuda titularidad sobre los bienes demaniales, sino que se extienden en sentido sustantivo a asegurar una ordenación racional y socialmente aceptable de su uso y disfrute, cuya incongruencia con la cesión ilimitada en el tiempo del dominio útil o aprovechamiento privativo resulta patente” (Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre). No cabe, en definitiva, incorporar un bien al dominio público para después entregarlo al tráfico jurídico-privado, quedando por ello proscrito no solo el derecho dominical sino también todos aquellos que amparen una posesión que, sin intervención administrativa, esté llamada a perpetuarse en el tiempo.

Finalmente, en relación con el procedimiento de deslinde, la petición de consulta presume inconstitucional el apartado seis del artículo primero de la Ley 2/2013, que modifica el artículo 12 de la Ley de Costas. La reforma, por lo que aquí interesa, viene únicamente a fijar el plazo de un mes para la emisión del correspondiente informe por los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas -plazo que no acotaba la Ley de Costas en su redacción original-, mereciendo observarse que tal concreción del plazo no es irrazonable ni arbitraria, no obsta por sí la adecuada participación de las Administraciones local o autonómica ni la defensa del demanio, por lo que no merece un reproche constitucional. Asimismo, se aprecia que las modificaciones introducidas encuentran un encaje nítido en las competencias estatales ex artículo 149.1, apartados 8 y 18, de la Constitución.

ii) Prórroga de los plazos concesionales.

Introduce la Ley 2/2013 otras disposiciones que habilitan la prórroga o ampliación de los plazos concesionales. Por lo que aquí interesa:

1) El apartado treinta y nueve del artículo primero modifica los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria primera de la Ley de Costas, que quedan redactados en los siguientes términos: “2. Los titulares de los terrenos de la zona marítimo-terrestre o playa que no hayan podido ser ocupados por la Administración al practicar un deslinde anterior a la entrada en vigor de esta Ley, por estar inscritos en el Registro de la Propiedad y amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, por treinta años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión (...). 3. En los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la presente Ley, se procederá a la práctica del correspondiente deslinde, cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el artículo 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por obras. Si bien, los titulares registrales de los terrenos, amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, que resulten comprendidos en el deslinde practicado pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos en el apartado segundo de esta disposición”.

2) El artículo segundo establece una prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior, que “se aplicará igualmente a los titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento amparado por la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, previa solicitud de la correspondiente concesión”, estableciéndose que “la duración de esta prórroga en ningún caso excederá de setenta y cinco años. En función de los usos, la resolución por la que se acuerde la prórroga podrá fijar un plazo de duración inferior, y prever, a su vez, prórrogas sucesivas dentro de aquel límite temporal”. En el caso de concesiones “que amparen ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, la prórroga será concedida previo informe del órgano

ambiental de la Comunidad Autónoma en la que radique la ocupación. El informe determinará los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente e incluirá, en los casos que proceda, las condiciones que deba contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente. Este informe tendrá carácter determinante. Si la Administración General del Estado se aparta de su contenido deberá motivar las razones de interés general por las que lo hace, en la resolución por la que se acuerde cada uno de los periodos que integra la prórroga, o en la resolución por la que se deniegue la misma./ Si el informe del órgano ambiental autonómico no fuera emitido en el plazo de tres meses se procederá de acuerdo con lo previsto en el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común". Se añade que "las concesiones así prorrogadas se regirán en todo lo demás, por lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas", lo que implica, ahora, que son transmisibles *inter vivos*.

Con estas disposiciones, en una interpretación sistemática de la ley, y a la luz de los debates parlamentarios:

1. Se prorrogan hasta alcanzar una duración total de 75 años las concesiones compensatorias otorgadas a los titulares de enclaves cuyo derecho dominical al tiempo de entrar en vigor la Ley de Costas se reconoció en sentencia firme o en deslinde anterior; esto es, los contemplados en los apartados primero y cuarto de la disposición transitoria de aquella ley y los asimilados por la jurisprudencia al obtener una sentencia posterior que reconocía su titularidad al tiempo de entrar en vigor la Ley de Costas. Estos disponían, con arreglo a dicha Ley, de una concesión de treinta años, prorrogables por otros treinta, sin que tuvieran que abonar canon alguno, por lo que la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 apreció un "proporcional equilibrio" entre el derecho expropiado y la indemnización ofrecida, una compensación razonable en el plano constitucional. En suma, se estimó que el legislador da satisfacción a la garantía indemnizatoria que prevé en artículo 33.3 de la Constitución "al compensar la pérdida de una efectiva

titularidad dominical sobre unos bienes que pasan a integrar el dominio público con el otorgamiento de una concesión que permite el mantenimiento de los usos y aprovechamientos existentes por un plazo máximo de sesenta años”.

2. Se concede un derecho de ocupación y aprovechamiento, que vence en 2018 sin perjuicio de que pueda prorrogarse hasta completar los 75 años, a los titulares de enclaves en el dominio público marítimo-terrestre que, amparados por la fe pública registral, no cuentan con una sentencia que reconozca su derecho dominical al tiempo de entrar en vigor la Ley de Costas. A estos, antes de la nueva norma, se les reconocía su derecho (apartado 2 de la disposición transitoria que se suprime) a “la legalización de usos existentes, mediante la correspondiente concesión”, y la “preferencia, durante un período de diez años, para la obtención de los derechos de ocupación o aprovechamiento que, en su caso, puedan otorgarse sobre dichos terrenos”, concesiones estas que se otorgarían por un plazo no superior a 30 años, sin la posibilidad de prórroga, y sujetas a abono del canon y demolición de lo edificado al extinguirse la concesión, todo ello sin perjuicio de “las acciones civiles” que puedan ejercitar “en defensa de sus derechos”. La constitucionalidad de esta disposición se salvó a la luz del último inciso, pese a la menor compensación concedida a estos titulares frente a los reconocidos en sentencia judicial, toda vez que “cuando el deslinde se efectúe podrán ejercitar las acciones dirigidas a obtener la declaración de su propiedad y que si la sentencia así lo hiciese, les sería de aplicación lo dispuesto en el apartado primero de esta misma disposición transitoria” (Sentencia 149/1991). No obstante, la propia sentencia apunta que “tampoco cabe pasar por alto el hecho de que, en ocasiones, la inexistencia de una sentencia judicial puede deberse al hecho de que la Administración no hizo uso, tras el deslinde, de las acciones judiciales dirigidas a invalidar el título que se le oponía y que, en consecuencia, el titular registral se ve colocado en una situación más desfavorable justamente como consecuencia de la anterior inactividad de la propia Administración”. Asimismo se razona que la menor compensación “tiene su justificación, en principio, en la mayor debilidad del título”, pues “la inscripción registral da fe de

la validez del título, pero no de la realidad física del bien a que se refiere” y “es claro que frente a la notoriedad del carácter público de la zona marítimo-terrestre, la existencia de títulos inscritos en el Registro en los que se señale como linderos de la finca `el mar´ o, a veces, incluso, un país extranjero `mar por medio´ no puede fundar la afirmación de una efectiva titularidad dominical”. La reforma aproxima estos terceros hipotecarios a los titulares reconocidos por sentencia firme o en deslindes anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Costas, al no exigirles ya la legalización de los usos existentes ni el ejercicio de una acción declarativa de propiedad privada ante los Tribunales civiles. No obstante, la equiparación no es completa, pues no existe exención del pago del canon de concesión.

Aislado el sustrato normativo que se somete a consulta, debemos detenernos en el encaje material de las prórrogas introducidas en los principios constitucionales.

Debe puntualizarse, de antemano, que no reviste incidencia el novedoso reconocimiento de la transmisibilidad *inter vivos* de las concesiones -pues la cesión resulta en sí misma inocua a la protección o integridad del demanio-, y que la fijación del plazo máximo en 75 años -equiparado a los recogidos en la Ley de Aguas o en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas- tampoco merece *per se* un reproche constitucional, y encuentra amparo entre las bases de las concesiones administrativas que el artículo 149.1.18 de la Constitución reserva al Estado. Al respecto pueden citarse, entre otros pronunciamientos, el contenido en la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, sobre los aprovechamientos hidráulicos, donde se razona que “la fijación de la duración máxima de estos aprovechamientos en setenta y cinco años no es tampoco arbitraria ni engendra inseguridad jurídica”, apreciándose que se trata de un “límite temporal (...) razonable y suficiente, a efectos de la amortización de las obras necesarias para la normal utilización de la concesión”.

En lo que atañe a la aplicación de los plazos prorrogados a los derechos compensatorios sobre “enclaves”, puede sentarse, a la luz de los razonamientos de la reiterada Sentencia 149/1991, que el “proporcional equilibrio” entre el

derecho expropiado y el otorgamiento de una concesión “que permite el mantenimiento de los usos y aprovechamientos existentes por un plazo máximo de sesenta años” puede igualmente -incluso con mayor rigor- predicarse del reconocimiento de esas mismas facultades, unidas a la transmisibilidad *inter vivos* del derecho, por un plazo de 75 años. Sobre ese plazo tiene declarado el Tribunal Constitucional, tal como antes hemos reseñado, que representa un lapso temporal “razonable (...), a efectos de la amortización” de las inversiones; mereciendo también recordarse que la vida útil de las construcciones residenciales se estima en nuestro ordenamiento en cien años, y que la expropiación de los derechos reconocidos en sentencia judicial se rodea de especiales cautelas o garantías, toda vez que no puede operar sin menoscabo del principio de seguridad jurídica ni del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que comprende la ejecución de las sentencias en sus propios términos, salvo causas excepcionales y cumplidamente justificadas. No cabe desconocer, en definitiva, que la expropiación de titularidades reconocidas en sentencia o por la propia Administración no puede llevarse a efecto sin que la confianza en el sistema jurídico padezca, tal como constata la litigiosidad provocada por la primigenia disposición transitoria primera de la Ley de Costas.

Además, en torno al *quantum* indemnizatorio, la Sentencia 149/1991 vino a considerar que el otorgamiento de las concesiones constituía la indemnización expropiatoria legislativamente prefijada en todos sus extremos, intangible para los propietarios afectados. Esa intangibilidad -que trae consigo la imposibilidad de discutir el valor de sustitución ante los Tribunales ordinarios-, no obsta a que el propio legislador estime que el justiprecio por los enclaves merece una compensación más elevada.

En lo que afecta a los derechos ahora reconocidos a los titulares de enclaves que, amparados por la fe pública registral, no cuentan con una sentencia que reconozca su derecho dominical al tiempo de entrar en vigor la Ley de Costas debemos partir, a la luz de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, de que nada hubiera impedido su inicial equiparación con los favorecidos por una sentencia firme. En efecto, no se oculta que el Alto

Tribunal, en su empeño por salvar la constitucionalidad de la menor indemnización, se ve obligado a forzar la literalidad de la ley -pues la equiparación a través del ejercicio “de las acciones civiles” hubiera merecido una concreción legal expresa-, a reconocer que la inexistencia de sentencia judicial puede deberse “a la inactividad de la propia Administración”, e incluso a invitar o compeler a la litigiosidad. Igualmente se aprecia cierta precariedad cuando se justifica el distinto trato, “en principio, en la mayor debilidad del título”, pues el propio legislador está reconociendo las titularidades dominicales en la disposición transitoria en la que procede a su compensación, y resulta cuestionable una discriminación apriorística o general fundada en la “mayor debilidad” del título cuando los reconocidos en sentencia firme son -llanamente- inatacables, pero no necesariamente más consistentes que los amparados por el sistema inmobiliario registral. La confianza en este ha de quebrar cuando se viene a exigir un requisito ulterior -la sentencia- para alcanzar un trato cuyo fundamento no puede ser otro que el de ostentar la legítima propiedad, ya dimanante de lo dispuesto en la Ley Hipotecaria, o cuando se hace pesar sobre los afectados, indiscriminadamente, la “notoriedad del carácter público de la zona marítimo terrestre”. Tampoco puede obviarse el menoscabo del principio de seguridad jurídica y de la garantía expropiatoria a la vista de la sustancial reducción de la indemnización compensatoria operada por la Ley de Costas en su redacción original, lo que conocidamente ha constituido un semillero de pleitos y generado una situación de marcada incertidumbre ante el próximo agotamiento de los plazos inicialmente concedidos.

En suma, el legislador se limita a ampliar razonablemente en el tiempo ciertos derechos -llamados finalmente a extinguirse-, sin que con ello se aparte de las “soluciones concordes” con los principios constitucionales que la Sentencia 149/1991 reclama para la problemática de los “enclaves”, y ofrece, al mismo tiempo, un mecanismo que pretende aportar estabilidad y seguridad jurídica, frente a una quiebra de la confianza en el sistema que ha trascendido nuestras fronteras. Conocidamente, en el ya citado informe Auken, aprobado por Resolución del Pleno del Parlamento Europeo el 26 de marzo de 2009, con

el voto favorable de todos los parlamentarios salvo los españoles, se insta a las autoridades patrias a que “revisen urgentemente y, en su caso, modifiquen la Ley de Costas a fin de proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquellos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente”, y a que “velen por que ningún acto administrativo que obligue a un ciudadano a ceder su propiedad privada adquirida legítimamente encuentre su fundamento jurídico en una ley adoptada después de la fecha de construcción de la citada propiedad; ello sería contrario al principio de irretroactividad de los actos administrativos, que es un principio general del Derecho comunitario (...) que garantiza a los ciudadanos seguridad jurídica, confianza y expectativas legítimas de protección”.

En la petición de consulta también se argumenta que en la reforma “no se contempla más cláusula de salvaguarda de las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio, urbanismo y del litoral que la limitada participación del órgano ambiental autonómico en el caso de concesiones que amparen ocupaciones para usos destinados a instalaciones, que conlleva una ausencia de técnicas de coordinación y cooperación que articulen la protección medioambiental con la ordenación del territorio”. Al respecto, debemos observar que las referidas técnicas son exigibles, precisamente, ante actividades con impacto ambiental, pero extrañas a la prórroga de derechos compensatorios sobre parcelas o viviendas. En el caso de concesiones “que amparen ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias” potencialmente contaminantes, se establece que la prórroga será concedida previo informe “determinante” del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma, del que la Administración del Estado podrá apartarse motivando “las razones de interés general por las que lo hace” (artículos primero, apartado treinta y nueve, y segundo, apartado cuarto, de la Ley 2/2013). Respecto a esta categoría de los informes “determinantes” se ha pronunciado el Tribunal Supremo (Sentencia de 23 de enero de 2013 -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª-, a propósito del informe determinante contemplado

en el artículo 15.3.a) de la Ley del Suelo de 2007), apreciando que, sobre la base de que “determinar es ` fijar los términos de algo ´, si el legislador atribuye a un informe el carácter de determinante, es porque le quiere atribuir un valor reforzado”, aproximándolo a los vinculantes en el plano material, por lo que “la posibilidad de apartarse motivadamente de estos informes no es absoluta ni incondicionada, sino que ha de moverse dentro de los límites marcados por el ámbito de competencia de la Autoridad que resuelve el expediente”. Trasladada esta doctrina al supuesto que nos ocupa, se concluye que la Administración del Estado podrá apartarse del informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma, pero sólo “por razones de interés general” que se refieran a la preservación de las competencias del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre. Así interpretada la norma, de acuerdo con la reciente jurisprudencia, no se estima que ignore o violente las competencias autonómicas.

iii) La reducción de la servidumbre de protección en áreas cuasi urbanas.

La disposición transitoria primera de la Ley 2/2013 fija un plazo de dos años para instar la aplicación del régimen que prevé la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley de Costas -que reduce la anchura de la servidumbre de protección de 100 a 20 metros- en los núcleos o áreas que, a la entrada en vigor de la Ley (29 de julio de 1988), no estaban clasificados como suelo urbano, pero que, ya en aquel momento, reunían los requisitos que fija la citada disposición.

Al respecto, no puede soslayarse que la fijación de la anchura de la servidumbre de protección constituye una competencia estatal incardinada en las facultades del Estado para proteger el dominio público marítimo-terrestre, sin que de la Carta Magna quepa deducir una anchura mínima o predeterminada.

Por otro lado, el apartado que reduce la anchura de la servidumbre en determinados núcleos o áreas que cumplen únicamente con algunos de los presupuestos del suelo urbano no puede vulnerar las competencias autonómicas de ordenación, pues se limita a establecer que, ante un determinado supuesto de hecho, la servidumbre de protección pueda ser de 20

metros, lo que encaja sin controversia en la competencia estatal para determinar la anchura de la franja de protección del demanio. Cabe recordar que uno de los fundamentos de los recurrentes contra la Ley de 1988 fue el que esta fijaba una anchura uniforme, ajena a la diversidad física del litoral. Se trata, en rigor, de un mínimo, que no impide la adopción de ulteriores medidas de protección.

En cuanto al informe previo y favorable que debe emitir el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (apartados 2 y 3), debe entenderse que el pronunciamiento determinante de este departamento ministerial se reduce a la compatibilidad de la delimitación de los núcleos o áreas con la integridad del dominio público, y no a la delimitación concreta o aislada de los núcleos o áreas preexistentes, que no se sustrae a la competencia autonómica.

iv) Regulación de nuevos usos y obras compatibles con la protección ambiental e imposición, en el orden procedimental, de la técnica de declaración responsable.

La Ley 2/2013 regula nuevos usos compatibles con la protección ambiental en los siguientes apartados de su artículo primero:

1) El apartado cuatro (nuevo artículo 6.1 de la Ley de Costas), permite a los propietarios de los "terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas, por causas naturales o artificiales (...), construir obras de defensa, previa autorización o concesión, siempre que no perjudiquen a la playa ni a la zona marítimo-terrestre, ni menoscaben las limitaciones y servidumbres legales correspondientes".

2) En el apartado once se dispone que "reglamentariamente se establecerán las condiciones en las que se podrá autorizar la publicidad (...), siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas y no sea incompatible con la finalidad de la servidumbre de protección". En el apartado trece se establece una disposición paralela en relación con la publicidad no permanente en el demanio, exigiéndose también que sea compatible con la protección de este.

3) El apartado quince permite, en el litoral, la reparación de colectores existentes y la construcción de colectores en paseos marítimos y viales urbanos.

4) Los apartados ocho y cuarenta permiten la realización de "obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie" de las construcciones preexistentes, tanto si las edificaciones se ubican sobre zona de dominio público -mientras la concesión está vigente-, sobre zona de servidumbre de tránsito o sobre zona de servidumbre de protección; imponiéndose en este último caso, y también cuando ocupen bienes demaniales, que las obras conlleven "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".

Igualmente, se exige que "cuando proceda" se empleen sistemas "que supongan un ahorro efectivo en el consumo de agua". Se añade que "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 artículo 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".

Se observa que estos preceptos, en los términos en que aparecen redactados, amparan obras o usos inocuos o de muy escasa incidencia, debiendo recordarse que la finalidad de protección ambiental ha de inspirar la regulación del litoral en su conjunto o globalmente considerada, pero sin que ello implique que haya de proyectarse a todos sus preceptos, pues muchos de ellos pueden obedecer a otros principios o fines de relevancia constitucional. En este marco, corresponde al legislador modular las facultades de los titulares de

derechos -a través de las llamadas limitaciones legales del dominio, dimanantes de su función social *ex* artículo 33.2 de la Constitución, o delimitando el contenido de las concesiones compensatorias-, sin que con ello se incurra en inconstitucionalidad material en tanto no se alteren la integridad y características del demanio, ni se puedan considerar vulneradas las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del litoral, salvo que se otorguen facultades ejecutivas o de detalle al Estado o la norma descienda a la ordenación directa del territorio (Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991). Dentro del demanio, la competencia que le atribuye al Estado el artículo 149.1.1 de la Constitución fundamenta la legitimidad de todas aquellas normas destinadas a garantizar, en condiciones básicamente iguales, su utilización pública, libre y gratuita para los usos comunes y a establecer, correlativamente, el régimen jurídico de los usos u ocupaciones que no lo son. Fuera del demanio deslindado las limitaciones de las facultades dominicales de los propietarios colindantes han de ser las necesarias para la protección de aquel, su adopción corresponde al Estado en cuanto forman parte del derecho que garantiza el artículo 33 -apartados 1 y 2- de la Carta Magna y la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de ese derecho no quedaría asegurada si el Estado, en uso de la competencia exclusiva que le otorga el artículo 149.1.1, no regulase las condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes de la zona marítimo-terrestre. Tal regulación 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 haya de darse, por lo que difícilmente cabe sostener la inconstitucionalidad de la norma estatal so pretexto de su permisividad o insuficiencia.

Sentado esto, se concluye que:

1. La posibilidad de autorizar obras de defensa en los “terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas” es una mera previsión genérica que no interfiere en el orden competencial ni en la integridad del demanio, al exigirse por el legislador que “no perjudiquen a la playa ni a la

zona marítimo-terrestre, ni menoscaben las limitaciones y servidumbres legales correspondientes”. Dentro de ese respeto al demanio y las zonas de influencia, lo que pudiera resultar arbitrario o desproporcionado es que se impidiera a los legítimos propietarios la ejecución de obras que contrarresten los riesgos costeros.

2. Las disposiciones que permiten que por vía reglamentaria se establezcan las condiciones en las que se podrá autorizar la publicidad (apartados once y trece) se acompañan igualmente de una cláusula de restricción -limitando la publicidad a la vinculada con las actividades autorizadas- y de salvaguardia del demanio -exigiéndose que sea “compatible” con su protección-, por lo que no se aprecia infracción de los principios constitucionales. Admitido que el Estado imponga condiciones -por vía legal o reglamentaria- a las actividades que se desarrollan en el demanio o en su entorno mediante “normas generales y abstractas” (Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991), y justificándose plenamente las restricciones impuestas a la luz de la naturaleza de los valores protegidos, no se observa tampoco en la regulación analizada vulneración competencial alguna.

3. El apartado quince, que permite, en el litoral, la reparación de colectores existentes y la construcción de colectores en paseos marítimos y viales urbanos, constituye, en su primer inciso, una aclaración conveniente a la protección ambiental del entorno -en cuanto ampara el buen funcionamiento de los colectores- y, en el segundo, una excepción a una prohibición general, que puede resultar igualmente favorable sin que, en cualquier caso, revista una incidencia ambiental apreciable la construcción de estas infraestructuras en espacios ya fuertemente antropizados.

4. Las “obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie” (apartados ocho y cuarenta) se refieren a construcciones de legítima titularidad privada y, en tanto subsistan los derechos de los particulares, ninguna incidencia ambiental pueden revestir en cuanto la norma proscribiera expresamente el aumento de superficie o volumetría. En caso de radicar las titularidades en el

demanio (enclaves) constituyen un derecho real patrimonializado al que el legislador estatal puede dotar de un mayor elenco de facultades dominicales, mientras no se añadan nuevas cargas sobre el dominio público. En el supuesto de que se hallaren en las zonas de influencia, las obras autorizables son inocuas a los fines de las servidumbres y nada impide al legislador autonómico establecer ulteriores medidas de protección.

La exigencia, en la servidumbre de protección, de que las obras supongan “una mejora en la eficiencia energética” podría representar un exceso sobre las bases que en materia de medio ambiente se reservan al Estado, pues hemos de convenir en que la justificación de este tipo de medidas desde la perspectiva medioambiental se anuda a que su exigencia sea general para todo el ámbito territorial de la autoridad que las adopta. Ello es así porque el beneficio ambiental del ahorro energético no se proyecta, en substancia, sobre el concreto entorno en el que se imponen las medidas de eficiencia, sino sobre aquel que soporta los medios o fuentes de producción de energía. De ahí que no quepa la imposición de estas medidas -cuyo impacto no se localiza allí donde se adoptan- en espacios que se consideran singularmente sensibles sin extenderlas a construcciones que, presentando la misma problemática, radican en otros entornos. Cabe, en suma, imponer medidas singulares de protección ambiental en los espacios colindantes al demanio cuando aquellas tienen una incidencia apreciable en ese mismo entorno sensible, pero no cuando la finalidad perseguida no alcanza a justificar el trato discriminatorio. Ahora bien, la norma cuestionada -contrariamente con lo que parece deducirse del preámbulo de la ley- únicamente establece que las construcciones objeto de reforma “a tal efecto y cuando les resulte aplicable tendrán que obtener una calificación energética” determinada, de lo que no puede colegirse que se impongan a estas obras unos requerimientos distintos a los que rigen con carácter general. Otro tanto puede predicarse de la exigencia “cuando proceda” de sistemas que supongan un ahorro efectivo en el consumo de agua.

La imposición, en el orden procedimental, de que las circunstancias expuestas (debe entenderse, el cumplimiento de las anteriores medidas de

ahorro o su no exigibilidad) se acrediten ante la Administración autonómica "mediante una declaración responsable, de acuerdo con lo previsto 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, con carácter previo a la autorización urbanística que proceda", desconoce las competencias autonómicas en materia de gestión urbanística. En efecto, la norma introducida por los apartados ocho (en el artículo 13 bis, apartado 3, último párrafo, de la Ley de Costas) y cuarenta (en la disposición transitoria cuarta, último párrafo de su nuevo apartado 3) no constituye una regulación de los usos en el suelo demanial o los espacios adyacentes, sino una concreta técnica de disciplina o intervención urbanística plenamente integrada en el control de legalidad cuya disciplina se reserva a las Comunidades Autónomas, a través de su legislación urbanística. El control *ex post* que representa la declaración responsable no es intrínsecamente inconstitucional, pero la opción entre una u otra técnica compete al legislador autonómico, por lo que estas disposiciones contrarían el orden constitucional de competencias.

v) El régimen de ocupación y uso de las playas.

En el apartado doce de su artículo primero incide la Ley 2/2013 sobre el régimen de ocupación y uso de las playas, estableciéndose (nuevo artículo 33.6 de la Ley de Costas) que "Reglamentariamente se desarrollará el régimen de ocupación y uso de las playas atendiendo a su naturaleza. Se dotará a los tramos naturales de las playas de un elevado nivel de protección que restrinja las ocupaciones, autorizando únicamente las que sean indispensables o estén previstas en la normativa aplicable. Se regulará la ocupación y uso de los tramos urbanos de las playas de modo que se garantice una adecuada prestación de los servicios que sea compatible con el uso común./ En los tramos urbanos podrá autorizarse la celebración de aquellos eventos de interés general con repercusión turística que cumplan los requisitos que se establezcan, en particular, los relativos a superficie y tiempo de ocupación física, así como la adopción de todas las medidas preventivas tendentes a evitar cualquier afección ambiental y a garantizar el mantenimiento del tramo de playa en el

estado anterior a la ocupación (...). En la delimitación de los tramos urbanos y naturales de las playas participarán las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en la forma que reglamentariamente se determine”.

Al respecto, han de tomarse en consideración los criterios ya sentados por el Tribunal Constitucional con ocasión de la impugnación del régimen de usos consagrado en la Ley de 1988 (artículo 33). En la reiterada Sentencia 149/1991 se reconoce la constitucionalidad de aquel régimen, salvo en el inciso que otorgaba facultades ejecutivas y en grado de detalle al Estado en materia de distribución de la ocupación. Parte el Alto Tribunal de que “la facultad para regular la utilización del dominio público (...) va aneja con su titularidad” y de que resulta inobjetable la exclusión de la “licitud de ciertos usos de las playas”, para lo que el Estado “no necesita invocar (...) el título que le confiere el art. 149.1.21 de la Constitución”, pues “se limita con ello a hacer uso de la facultad que como titular del demanio ostenta para proteger su integridad y garantizar su uso público”.

Se observa en la citada Sentencia que en la regulación del artículo 33 de la Ley de Costas “se entremezclan, en efecto, de manera muy estrecha, enunciados que sin duda son competencia estatal por versar directamente sobre la ocupación de una parte importante del demanio marítimo-terrestre (las playas) con otros que, aunque referidos también a esta ocupación, no regulan directamente el grado de la misma, sino más bien el modo de llevarla a cabo, y podrían ser considerados por tanto, como normas de ordenación del territorio (...). El apartado segundo no plantea, pese a lo dicho, especiales problemas. Ni el principio del acceso público a las instalaciones permitidas en las playas es constitucionalmente objetable (...), ni la posibilidad de que se autoricen otras modalidades de uso de tales instalaciones está concebida en términos que restrinjan o anulen las facultades que a las Administraciones competentes puedan corresponder y ha de considerarse, en consecuencia, como no incompatible con el sistema constitucional de delimitación competencial (...). La determinación adicional del mismo apartado, según la cual la dimensión

máxima de tales edificaciones no podrá exceder de la que reglamentariamente se fije ni ser menor del mínimo también reglamentariamente establecido, la distancia entre ellas suscita una doble cuestión, la de cuál sea el título estatal para imponer una limitación de este género, en primer lugar, y la de la licitud de un apoderamiento a la Administración para concretarla. Ambas tienen, sin embargo, fácil respuesta, pues tanto si las edificaciones en cuestión están situadas en la playa misma y, por tanto, en terrenos demaniales, como si se encuentran fuera de ella, en la zona de protección, el Estado está habilitado para establecer esas limitaciones, sea como titular del demanio, sea en uso de la competencia para establecer la legislación básica sobre medio y tanto en uno como en otro caso, en cuanto que la determinación concreta, aunque general, remitida al Reglamento para desarrollo y aplicación de la Ley, constituye un complemento necesario de ésta, no puede hacerse a esa habilitación a la Administración objeción alguna desde la perspectiva constitucional./ Es evidente, sin embargo, que como la titularidad para la ordenación del territorio, incluido el litoral, es competencia propia de las Comunidades Autónomas costeras, habrán de ser éstas las que, respetando esos límites máximos y mínimos, aprueben los correspondientes instrumentos de ordenación o establezcan las condiciones en que han de ser aprobados y fijen cuáles han de ser los criterios a los que han de acomodarse, en sus dimensiones, en la distancia y en todos los restantes extremos, las mencionadas edificaciones. Así entendido, como simple establecimiento de máximos y mínimos, el precepto no es contrario a la Constitución./ La norma del apartado 4 según la cual las instalaciones situadas en la playa no podrán ocupar más de la mitad de su superficie en pleamar es, naturalmente, inobjetable, pues sólo el titular del demanio puede resolver en último término sobre el grado de ocupación de éste. No así en cambio, en lo que toca a la distribución de tales instalaciones, que debe ser establecida por la Administración competente para la ordenación del territorio, aunque en su defecto pueda valer como supletoria la norma legal que establece la distribución homogénea. Por esta misma razón, ha de ser reputado como inconstitucional el inciso final, que atribuye a la Administración del Estado

la potestad de establecer otro modo de distribución de las instalaciones cuando se den condiciones especiales, pues es ésa una tarea que corresponde a la Administración competente para la ordenación del territorio, aunque pueda la Administración estatal denegar las solicitudes de autorización o concesión, aun acomodadas a la distribución prevista en la ordenación del territorio, por razones de interés público”.

Partiendo de estas premisas, se aprecia que el precepto cuestionado establece una regulación general, que no descende a la ordenación directa de usos proscrita al legislador estatal. La distinción entre tramos naturales y urbanos en las playas no es arbitraria -quedando inscrita en el régimen jurídico del dominio público de las costas-, la restricción de las ocupaciones en los primeros a las “indispensables” es una previsión abstracta y legítima en orden a la protección de los valores de estos espacios, y el establecimiento en los tramos urbanos de requisitos “relativos a superficie y tiempo de ocupación física” constituiría, en caso de concretarse estos extremos en el reglamento estatal, una norma de máximos de las amparadas por la doctrina constitucional expuesta. Si bien el precepto legal se remite a un posterior desarrollo reglamentario, el Estado solo ha fijado, por el momento, unas directrices generales de ordenación, lo que no merece reproche constitucional.

Respecto a la posibilidad de que se autoricen eventos de interés general con repercusión turística, la norma impone al mismo tiempo el “mantenimiento del tramo de playa en el estado anterior a la ocupación”, por lo que se limita a ponderar los intereses concurrentes salvaguardando suficientemente el demanio, y, en lo que atañe al orden competencial, encarna una regulación general de usos y contempla una mera facultad, no una obligación, por lo que no restringe las competencias de otras Administraciones.

vi) Limitación de los usos comerciales y de restauración y prohibición de usos residenciales en la zona de servicio de los puertos.

El apartado dieciséis del artículo primero de la Ley 2/2013 introduce un nuevo apartado 4 en el artículo 49 de la Ley de Costas, estableciéndose que “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”.

Se impone, en suma, una prohibición de usos residenciales y una limitación de máximos para los comerciales o de restauración. Es claro que la norma no es objetable, en el plano competencial, en cuanto viene a posibilitar estos últimos usos sin imponerlos, pues tampoco estaban antes proscritos, y no cabe ignorar que la decisión final sobre su implantación corresponde a la Comunidad Autónoma a través del correspondiente instrumento de ordenación. A esta misma conclusión llega el Tribunal Constitucional en su Sentencia 40/1998, de 19 de febrero, que resuelve los recursos interpuestos contra la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, expresando que la “mera previsión de espacios para el desarrollo de las actividades mencionadas, no tiene por qué traducirse necesariamente en una invasión de las competencias urbanísticas. Debemos, más bien, coincidir con el Abogado del Estado en que `el inciso impugnado se limita a prever la posibilidad de que el ámbito portuario acoja actividades complementarias o equipamientos; es decir, autoriza la existencia de esas actividades y equipamientos en el espacio portuario, pero no las impone. La posibilidad de que existan o no dependerá en definitiva, de las determinaciones del plan especial del puerto, que se tramita y aprueba por la administración urbanística competente´”.

Por otro lado, no se observa que la previsión atente contra la protección ambiental, por cuanto los puertos constituyen espacios cuyas características naturales han sido radicalmente alteradas, implantándose en muchos de ellos

usos altamente industriales frente a los cuales los comerciales representan un impacto ambiental inferior.

Por lo que atañe a las restricciones introducidas, ha de partirse de que los puertos son bienes de dominio público que se sitúan sobre el demanio estatal y que -fuera de los considerados de interés general- son objeto de adscripción a las Comunidades Autónomas sin que ello altere su calificación jurídica originaria. Tal como reseñamos al ocuparnos del marco competencial, la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 ha sentado que “tampoco la interpretación sistemática de la Constitución lleva en modo alguno a la conclusión (...) de que, al afirmar la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, el constituyente quería hacer referencia sólo, por así decir, al nudo dominio dejando la disposición sobre el uso y aprovechamiento de esa zona a las Administraciones territoriales, en la medida en la que sus competencias sectoriales se extendieran sobre ella. Esa técnica no es, desde luego, constitucionalmente imposible y el legislador la ha utilizado de hecho al recurrir a la figura de la adscripción en favor de competencias concretas de las Comunidades Autónomas” (puertos y vías de comunicación), “pero esta posibilidad no es sino una de las opciones que el legislador puede seguir, no la consecuencia única y obligada del bloque de la constitucionalidad, con el que también es perfectamente compatible la retención en manos de la Administración estatal de la gestión del dominio público del Estado”.

En aplicación de esta doctrina, cabe concluir que nada impide *prima facie* al legislador estatal acudir a una técnica distinta ni imponer limitaciones en los espacios objeto de adscripción fundadas *mutatis mutandis* en las mismas competencias que amparan la regulación general de usos en el demanio no adscrito, salvaguardando en este caso los valores del demanio que puedan preservarse y la propia finalidad del espacio portuario, que es, a su vez, la justificación de su entrega a la gestión autonómica.

Desde esta perspectiva, no merece objeción una regulación general de usos permitidos y prohibidos en los espacios adscritos, en cuanto forman parte del dominio público marítimo terrestre estatal y atienden a una específica

finalidad, siempre que el legislador estatal no descienda a ordenar los usos en el espacio con menoscabo de las competencias autonómicas sobre puertos u ordenación territorial. Se aprecia que la prohibición de usos residenciales es plenamente coherente con la naturaleza de los puertos, al ser aquellos usos incompatibles con los propiamente portuarios, y que la restricción general para los usos comerciales o de restauración a través de criterios reglamentarios “de asignación de superficie máxima” supone, en tanto el reglamento no incida en la distribución de los usos e instalaciones sobre el terreno, una regla amparada por la doctrina constitucional que dirime la concurrencia entre los títulos de protección del demanio y ordenación del territorio.

vii) La facultad estatal de suspensión de los actos y acuerdos locales que afecten a determinadas zonas y usos.

El artículo primero, apartado treinta y ocho, de la Ley 2/2013 introduce un apartado 2 en el artículo 119 de la Ley de Costas, que habilita al Delegado del Gobierno, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), para suspender los acuerdos municipales que afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre, o de la servidumbre de protección, o que infrinjan de manera manifiesta las limitaciones impuestas en la zona de servidumbre de protección por el artículo 25 de la Ley de Costas.

En primer término, la impugnación del referido precepto plantea problemas de legitimación, habida cuenta que su destinatario son las entidades locales -que disponen de la posibilidad de recurrirlo mediante la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local- y no la Comunidad Autónoma, que deberá por ello sopesar adecuadamente la decisión de recurrir una norma con tal ámbito subjetivo de aplicación. Ahora bien, en el ámbito del proceso constitucional el concepto de legitimación es señaladamente amplio, bastando la conexión con las competencias propias, y los acuerdos municipales susceptibles de suspensión bien pueden encarnar la ejecución de una decisión o de un instrumento autonómicos, por lo que no pueden considerarse *a limine* ajenos al ámbito competencial del Principado de Asturias, y la suspensión

gubernativa puede interferir en la disciplina urbanística, en la que se integran las medidas cautelares.

Salvado esto, no puede ignorarse que desde la primera sentencia de inconstitucionalidad (4/1981, de 2 de febrero), en doctrina reiterada por otras posteriores recaídas sobre el régimen local (Sentencias 213/1988, de 11 de noviembre, y 170/1989, de 19 de octubre), se parte de que en el régimen de autonomía que consagra el artículo 140 de la Carta Magna no cabe la suspensión de los acuerdos de las Corporaciones locales sino mediante su impugnación ante los tribunales. La Sentencia 36/1994, de 10 de febrero, insiste en que “la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los acuerdos de las Entidades Locales es uno de los elementos fundamentales del modelo de autonomía local configurado por la Ley”, vedándose aquí tal posibilidad a la legislación urbanística autonómica. La exclusividad del control judicial de la suspensión de las decisiones de las corporaciones locales fue así acogida por la jurisprudencia constitucional y recogida por los artículos 65 y 66 de la LRBRL -que contienen el sistema de control judicial de los actos o resoluciones de los Ayuntamientos-, con la única excepción del artículo 67 de la LRBRL, que admite la suspensión de un acto o acuerdo local por parte del Delegado del Gobierno, previo requerimiento, únicamente cuando “atenten gravemente contra el interés general de España” y con la obligación de impugnación posterior ante los tribunales en el plazo máximo de diez días. El Tribunal Constitucional admitió esta previsión remarcando su excepcionalidad (Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre), por lo que se ha consolidado como único supuesto admisible en nuestro ordenamiento jurídico.

Al respecto, debe concluirse que la extensión de la suspensión gubernativa a supuestos distintos del recogido en la LRBRL -de decidida excepcionalidad- y a bienes jurídicos que no pueden asimilarse (en este caso, la “integridad del dominio público marítimo-terrestre o de la servidumbre de protección”) no puede admitirse sin erosión de la autonomía local constitucionalmente consagrada.

Ciertamente, si el atentado al demanio fuera tan grave que afectara al interés general de España, el Delegado del Gobierno podría acudir a la vía del artículo 67 de la LRBRL sin necesidad de una previsión sectorial, lo que confirma que la disposición analizada no admite otra interpretación que la de extender los ámbitos de una rigurosa excepcionalidad a bienes protegidos que no son comparables, sin introducir siquiera una cautela relativa a la irreversibilidad del daño que pudiere ocasionarse, lo que dotaría a la norma de una impronta de razonabilidad.

En consecuencia, la suspensión de actos o acuerdos municipales por parte del Delegado del Gobierno, prevista en el artículo primero, apartado treinta y ocho, de la Ley 2/2013, vulnera el principio de autonomía local recogido en el artículo 140 de la Constitución.

viii) La condición de sustituto del contribuyente respecto al demanio adscrito.

El artículo primero, apartado dieciséis, de la Ley 2/2013 añade un último párrafo al artículo 49.1 de la Ley de Costas, estableciendo que, en los supuestos de adscripción, la Comunidad Autónoma tiene a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles la condición de sustituto del contribuyente respecto de la porción adscrita del dominio público marítimo-terrestre no afectada por las concesiones, y que no podrá repercutir en el contribuyente el importe de la deuda tributaria satisfecha.

Sobre ello, ha de observarse que la potestad estatal para la regulación de los tributos que constituyen recursos propios de las corporaciones locales encuentra amparo en la competencia sobre hacienda general que le atribuye el artículo 149.1.14 de la Carta Magna, reservándose a la ley estatal la creación *ex novo* de los impuestos locales y la configuración de sus elementos esenciales, tal como se reconoce en la Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre, que declaró constitucional el precepto de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que fijaba la tipología de impuestos que podían exigir los Ayuntamientos, entre ellos el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Dado que la adscripción del bien demanial no transmite su titularidad (Sentencia 149/1991), el sujeto pasivo obligado al pago del impuesto en calidad de contribuyente, por la parte adscrita del puerto que no es objeto de concesión, es el Estado, en su condición de titular. Ahora bien, en nuestro sistema tributario (artículo 36.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria) se contempla al sustituto del contribuyente como sujeto pasivo que, por imposición legal, está obligado a cumplir la obligación tributaria principal, así como las obligaciones formales que le son inherentes, aunque no realice el hecho imponible. Si bien como regla general el sustituto podrá exigir del contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas, el propio artículo 36.3 de la Ley General Tributaria prevé que la ley pueda establecer otra cosa.

En suma, el legislador estatal tiene competencia para establecer un sustituto del contribuyente a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, sin perjuicio de que el ejercicio de esa competencia -en cuanto afecta a las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas- merezca una consideración crítica por menoscabo al principio de lealtad institucional, al introducirse la norma sin justificación alguna de su conveniencia y sin cuantificar previamente sus repercusiones económicas; cautela esta que se incorporó a la disposición adicional sexta de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, siguiendo el compromiso adoptado al efecto por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía).

QUINTA.- Conclusiones

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que existen fundamentos jurídicos suficientes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes 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, que en lo demás no incurre en tacha de inconstitucionalidad:

- Los apartados ocho y cuarenta del artículo primero, en cuanto establecen la declaración responsable en materia de obras, con infracción de la competencia autonómica sobre urbanismo, que comprende el sometimiento a licencia o a otras formas de control.

- El apartado treinta y ocho del artículo primero, en cuanto ampara la suspensión gubernativa de los acuerdos municipales que afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o la servidumbre de protección, con menoscabo del principio de autonomía local.

- El apartado treinta y nueve del artículo primero, en su ordinal quinto, en cuanto excluye del demanio zonas naturalmente inundables, violentando lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución.

- El apartado cuarenta y uno del artículo primero, regulador de las urbanizaciones marítimo-terrestres, en cuanto introduce un derecho de uso de los amarres constituido sobre los canales navegables incompatible con la naturaleza del demanio.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.