

Sentencia

Pleno. Sentencia 233/2015, de 5 de noviembre de 2015 (BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2015).

[Volver al listado](#)

STC 233/2015

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5012-2013, interpuesto por ciento seis Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra los arts. 1, apartados 2, 3, 10, 11, 12, 39, 40 y 41, y 2; las disposiciones adicionales segunda, cuarta, quinta, sexta, séptima y novena; la disposición transitoria primera, y el anexo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 30 de agosto de 2013, la Procuradora de los Tribunales doña Virginia Aragón Segura, actuando como comisionada de ciento seis diputados integrantes del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1, apartados 2, 3, 10, 11, 12, 39, 40 y 41, y 2; las disposiciones adicionales segunda, cuarta, quinta, sexta, séptima y novena; la disposición transitoria primera, y el anexo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (en lo sucesivo, LC). La impugnación se fundamenta en los motivos que se resumen a continuación.

a) Al interpretar el art. 132.2 CE, la STC [149/1991](#), de 4 de julio, dejó sentado que la facultad del legislador estatal, para definir el dominio público estatal y establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran, “está constitucionalmente sujeta a condicionamientos que la propia Constitución establece de modo explícito o que implícita, pero necesariamente, resultan de la interpretación sistemática de la Norma fundamental” (FJ 1). Tratándose del dominio público natural en general, y en particular del marítimo-terrestre, dicha

interpretación sistemática debe hacerse a la luz de la Constitución ambiental y, en particular, del artículo 45 que la preside. La costa, como bien jurídico, debe interpretarse constitucionalmente como un concepto sistemático y eminentemente ambiental; en suma, como un ecosistema que ha merecido como tal una especial consideración del constituyente.

Por lo que hace a la determinación de los bienes que conforman el dominio público costero, la Constitución incluye directamente y por su propio imperio dentro de dicha categoría (mediante la expresión “en todo caso”) al menos a dos géneros de bienes en lo que aquí importa: la zona marítimo-terrestre y las playas. Al definirlos, el legislador no ejerce una función de desarrollo constitucional, sino que se limita a ejecutar un mandato constitucional (STC [149/1991](#)), sin libertad alguna de configuración, pudiendo todo lo más precisar, en lo estrictamente necesario, un concepto constitucionalmente preestablecido, a los efectos de facilitar las operaciones concretas de deslinde. El legislador no puede excluir del dominio público a ninguno de dichos bienes genéricos ni a las partes, los bienes singulares o los elementos que los integran. Rige aquí una reserva de ley particularmente estricta, que persigue excluir la colaboración del reglamento en la concreta operación de ultimación de la determinación de los bienes del dominio público marítimo-terrestre. La Ley no puede deslegalizar esta función, ni tampoco volver a utilizar conceptos genéricos o indeterminados como los de la misma Constitución para remitir de seguido su precisión al reglamento.

Como es propio de un bien demanial natural, la zona marítimo-terrestre se define primariamente por un simple hecho físico, al ser el espacio en el que entran en contacto el mar y la tierra. Allí donde se produzca ese contacto, aunque sea cambiante por las mareas u otros fenómenos naturales o artificiales, se estará necesariamente en la zona marítimo-terrestre y, por ende, en el dominio público estatal, por directa determinación constitucional. Su extensión no puede ser libremente configurada por el legislador, sino que debe llegar hasta donde lo hace la zona de interacción o influencia recíproca entre el mar y la tierra. No depende, en suma, de la libre voluntad del legislador, sino de hechos físicos definidos o precisados mediante datos de la observación o la experiencia, y del conocimiento científico. El legislador ha de trasladar la más adecuada apreciación de los datos empíricos interpretados a la luz del conocimiento científico disponible en cada momento. Estas últimas afirmaciones encuentran confirmación tanto en el Derecho internacional como en el comparado (Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, ratificado por España el 20 de mayo de 2010, y art. L.2111-4 del Código general de la propiedad de las personas públicas francés).

La zona marítimo-terrestre ya fue definida por la Ley de costas de 1988 en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 132.2 CE, y la constitucionalidad de tal operación fue confirmada por la STC [149/1991](#). Esto no significa que dicha definición deba entenderse permanente ni inmutable, pero sí que, para cambiarla, el legislador deberá encontrar motivación en datos empíricos o en constataciones científicas. En este sentido, sin duda la más relevante constatación científica aparecida desde 1988 es la del cambio climático, que en todo caso apela en sus consecuencias a la ampliación del dominio público marítimo-terrestre, no desde luego a una reducción como la practicada por esta reforma legal. El grupo de expertos sobre cambio climático de Naciones Unidas (IPCC, 2007. “Cambio climático 2007: informe de síntesis”) ha constatado que el calentamiento global es inequívoco y duradero, como evidencia entre otros el aumento del nivel del mar, siendo probable que algunos sistemas, entre ellos los de tipo mediterráneo y las costas bajas, resulten especialmente afectados. Existe ya un consenso básico en torno a la certidumbre científica sobre el cambio climático, del que la propia Ley impugnada es un reflejo paradójico, porque, de un lado, adopta medidas

para prevenir los riesgos asociados de regresión del litoral e inundaciones y, de otro, sin ofrecer una justificación mínimamente aceptable, adopta medidas de sentido contrario, como la reducción de la extensión del dominio público marítimo-terrestre (y de la extensión y las limitaciones de usos de su zona de protección), que aumentarán gravemente la vulnerabilidad de la costa a los daños ambientales, personales y patrimoniales asociados al cambio climático.

El legislador cuenta con mayor libertad de configuración para establecer el régimen jurídico del espacio costero, pero ésta no es absoluta ni tampoco homogénea. Según la STC [149/1991](#), 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. El legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica como su uso público y sus valores paisajísticos, finalidades amparadas por el art. 45 CE.

La protección del dominio público exige asimismo incidir sobre otros bienes colindantes o próximos, sin cuya afectación no se podría asegurar el acceso a aquél ni preservar su valor paisajístico. Para ello, el legislador puede ampliar la calificación de dominio público a todos o algunos de esos bienes, y delimitar en los demás el contenido de la propiedad privada conforme a su función social. El interés general de la protección de la costa y su disfrute por los ciudadanos debe ponderarse con otros bienes jurídicos que tienen asimismo tutela constitucional, en particular con el derecho de la propiedad privada consagrado en el art. 33 CE.

Por los motivos generales que han quedado expuestos, deben reputarse inconstitucionales los siguientes preceptos de la Ley 2/2013:

i) El inciso “de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente”, de la nueva redacción que el art. 1.2 de la Ley 2/2013 da al párrafo primero del art. 3.1 a) LC, infringe la reserva de ley particularmente estricta en esta materia. No cabe aquí aducir la doctrina general, según la cual la fijación de aspectos técnicos es una de las funciones que cabe desempeñar al reglamento en su colaboración con la ley. El límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos no es un concepto científico, sino un dato de la experiencia, por lo que no cabe establecer criterios técnicos para determinarlo, sino sólo su constatación caso a caso sobre el lugar.

ii) El nuevo párrafo tercero del art. 3.1 a) LC, incorporado por el art. 1.2 de la Ley 2/2013, excluye del dominio público marítimo-terrestre “aquellos terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto”. A partir de la definición de la zona marítimo-terrestre como un hecho físico, estos terrenos forman parte de la misma, siendo irrelevante que su inundación haya sido natural o artificial.

El propio tenor del precepto revela su inconstitucionalidad, porque la definición que hace de la zona marítimo-terrestre incluye necesariamente a los terrenos en cuestión y, “no obstante”, los excluye, no ya de dicha zona a la que pertenecen *per se*, sino sólo “del dominio público marítimo-terrestre”.

La incongruencia del legislador hace evidente la arbitrariedad de esta exclusión, pues el art. 4.2 LC, que no ha sido modificado, se ocupa de los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras y de los terrenos desecados en su ribera, integrantes asimismo del dominio público, pese a que lo sean por causa artificial. Confirma asimismo la arbitrariedad la exigencia según la cual la obra o instalación de inundación tiene que haberse practicado “artificial y controladamente”, lo que parece significar, *sensu contrario*, que si ha sido artificial pero no controlada, no quedaría impedido su ingreso en el demanio.

iii) La nueva redacción del art. 4.3 LC, incorporada por el art. 1.3 de la Ley 2/2013, incurre en inconstitucionalidad por las mismas razones que el anterior, con el que está íntimamente conectado, al tratar de circunscribir la calificación demanial de los terrenos inundados a que “sean navegables”, pues la navegabilidad nada dice sobre la pertenencia o no al dominio público marítimo-terrestre.

iv) El inciso final del art. 3.1 b) LC, modificado por el art. 1.2 de la Ley 2/2013, referido a las dunas, a cuyo tenor “estas últimas se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”. Su objetivo es restringir el alcance de la anterior Ley y anular la consideración demanial de todas las cadenas de dunas litorales. Para ello se incluye la locución entrecomillada, elevando de rango lo que fue aprobado en el Reglamento de desarrollo de 1989, que según reiterada jurisprudencia restringía el concepto legal.

Con ello se limita indebidamente el ámbito del dominio público al excluir espacios que forman parte de un único ecosistema. Entre otras funciones de insustituible valor ambiental, las dunas actúan como grandes reservas de arena frente a temporales, ayudan a reequilibrar la playa, albergan especies de alto valor ecológico y son un componente irremplazable del paisaje litoral. El inciso impugnado añade al concepto determinado de duna otro indeterminado, de manera que las dunas ya no se protegen *per se* sino sólo *per relationem* con otros elementos del litoral.

Este cambio de una protección absoluta a otra sólo relativa infringe el art. 9.3 CE por violación del principio elemental de seguridad jurídica, e igualmente resulta contrario al art. 132.2 CE, interpretado a la luz del protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, ya citado, pues la interacción entre la parte marina y la parte terrestre se produce de forma indubitada en las dunas.

v) El nuevo apartado 6 del art. 33 LC, añadido por el art. 1.12 de la Ley 2/2013, realiza nuevamente una remisión reglamentaria prohibida y una categorización indebida de las partes de un bien de dominio público de especial protección, como es la playa, al que art. 132 CE se refiere en su integridad. En función de una nueva división de las playas, la Ley exigiría un elevado nivel de protección si estamos ante un “tramo natural”, pero no exige ese mismo rigor a la defensa de los “tramos urbanos”. Con ello produce una desprotección parcial o gradual de los tramos urbanos, en los que prevé prestaciones de servicios y la autorización para la celebración de eventos de interés general.

A la indefinición de los conceptos que incorpora el artículo (pues sólo la exposición de motivos ofrece algo parecido a la definición de tramo natural y tramo urbano), hay que sumar la de las ocupaciones susceptibles de autorización en los tramos naturales. Se introducen así nuevos conceptos jurídicos indeterminados que serán de muy difícil concreción y claramente

incompatibles con la obligación constitucional de protección integral de los bienes demaniales.

vi) El nuevo apartado 5 de la disposición transitoria primera LC, añadido por el art. 1.39 de la Ley 2/2013, excluye del dominio público marítimo-terrestre determinados terrenos que el propio precepto, al remitirse a los apartados anteriores, reconoce que pertenecen de suyo a dicha categoría. Infringe directamente el art. 132 CE, que impide la exclusión de partes de los géneros de bienes calificados como demanio natural. Todos y cada uno de los concretos bienes que reúnan las características naturales o físicas pertinentes son, *ex Constitutione*, dominio público, sin que puedan prevalecer alteraciones (como las ocupaciones y obras) que no sean resultado de la acción de la misma naturaleza.

Esa exclusión es incongruente y, por ello, claramente irrazonable y arbitraria, por obedecer exclusivamente a una indebida sobrevaloración de intereses privados pues, conforme a la nueva redacción del art. 3.1 LC, son de dominio público los terrenos que se inundan por efecto del mar, con la sola excepción de los que lo sean por consecuencia de obras efectuadas en terrenos que eran previamente de propiedad privada, requisito este último que no concurre en el supuesto ahora contemplado.

vii) La nueva disposición adicional décima LC incorporada por el art. 1.41 de la Ley 2/2013 y, por conexión, la disposición adicional sexta de esta última norma, relativas a las llamadas urbanizaciones marítimo-terrestres, que suponen la alteración de las características naturales del dominio público.

Implican la admisión legal de la alteración del ecosistema y de la mutación demanial por mano del hombre, así como la exclusión del dominio público de la columna de agua de los llamados estacionamientos náuticos privados. Ello es contrario a la directa demanialización constitucional, pues aquella columna de agua forma parte naturalmente, en virtud de la inundación, de las aguas interiores y, por tanto, del mar territorial. Aunque el inciso final del apartado 5 de la disposición adicional décima LC establece una excepción a la denunciada alteración, queda indebidamente deslegalizada.

La ya aludida alteración no da lugar a la reestructuración consiguiente del dominio público y su protección, sino simplemente a la permanencia de la servidumbre de protección preexistente; no así de la de tránsito, cuya función es sustituida por los viales resultantes de la urbanización. Además, la propiedad privada de parcelas parece llegar al límite del mar. Esta solución es injustificada, irrazonable y arbitraria por desproporcionada, al no responder a una adecuada ponderación de los bienes constitucionales en presencia.

El reintegro de la propiedad en el supuesto de legalización de urbanizaciones preexistentes, regulado en la disposición adicional sexta de la Ley 2/2013, es indebidamente retroactivo al aplicarse a situaciones jurídicas individualizadas perfeccionadas y consumadas antes de su entrada en vigor. Es además injustificada, irrazonable y arbitraria, en la medida en que tiene carácter general, con independencia de la legalidad originaria o no de tales situaciones. Comporta una indebida disposición de mera liberalidad de bienes demaniales, incongruente con el art. 4.5 LC, no modificado por la Ley 2/2013, conforme al cual dichos bienes, aunque queden fuera del dominio natural, permanecen indisponibles, salvo por desafectación aquí no prevista.

Genera además incertidumbre y, por tanto, inseguridad jurídica en términos reprobables constitucionalmente, porque el contenido prescriptivo de la disposición deja sin clarificar cuestiones conflictivas, como el derecho a la promoción de estas actuaciones urbanísticas y su régimen jurídico, las potestades de la Administración de costas en el ámbito mismo de estas urbanizaciones, o la clasificación urbanística del suelo así transformado y su reversibilidad.

Implica además la indebida traslación a la Administración urbanística de la competencia para la decisión, que se entrega a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, reservándose a la Administración estatal únicamente el otorgamiento del pertinente título habilitante, con infracción del deber constitucional que atribuye al gestor estatal del dominio público la garantía de su integridad y protección.

viii) El apartado 1 de la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2013, al establecer una determinación singular del dominio público marítimo-terrestre para la isla de Formentera en violación frontal del art. 132 CE, que determina dicho dominio directamente y de forma única, sin admitir variaciones en las características naturales tenidas en cuenta, pues toda variación de éstas implica de suyo variación indebida del género correspondiente. La excepción introducida aquí supone una quiebra de la unidad indivisible del ecosistema marítimo-terrestre conforme a su determinación constitucional, por cuanto se alteran y excluyen indebidamente conceptos y nociones recogidas con carácter general en el art. 3 LC.

Esta operación carece en todo caso de justificación objetiva y es irrazonable y, por ello, arbitraria, ya que no se aduce (ni siquiera en el preámbulo o exposición de motivos, como tampoco en los debates parlamentarios) razón alguna de la especial configuración geomorfológica de la isla, ni es posible inferirla racionalmente del texto legal. La única diferencia apreciable entre las muy próximas islas de Ibiza y Formentera es la escasa extensión de esta última, reflejando la mera voluntad legislativa de ampliar sin más la superficie susceptible de aprovechamientos privados, en las antípodas de la voluntad objetiva de la norma constitucional. Constituye, por lo dicho, una indebida dispensa singular basada en la mera voluntad de volver a definiciones de la Ley de costas de 1969, justamente superadas por la Constitución de 1978.

ix) La disposición adicional quinta de la Ley 2/2013, en la medida en que prescribe directamente el reintegro a manos privadas de los bienes que pasaron a formar parte del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de la Ley de costas de 1988. El mandato de “reintegro” en titularidades preexistentes a la Ley de costas de 1988 implica la descalificación de todos los procesos de aplicación de ésta, con modificación de situaciones jurídicas perfeccionadas y consumadas válidamente (conforme a la STC [149/1991](#) y numerosas sentencias judiciales firmes). Incurrir así en retroactividad constitucionalmente prohibida y, en su caso, en infracción del art. 117.2 CE (como emanación del principio de separación de poderes del Estado de Derecho en relación con la santidad de la cosa juzgada). Lo hace, además, de modo incongruente, pues conforme al art. 4.5 LC, incluso aceptando la hipótesis de que dejen de formar parte del dominio público por naturaleza, procedería la desafectación.

x) La disposición adicional séptima de la Ley 2/2013 y, por conexión, el correspondiente anexo infringen la directa determinación constitucional del dominio público marítimo-terrestre por géneros completos de bienes según sus características físicas, que impide cualquier operación de exclusión de cualesquiera bienes que presenten tales características,

aun cuando hayan sido alterados por hechos o actos del hombre. Su efecto es una desafectación, por la sola voluntad del legislador ordinario, de bienes de suyo demaniales. Afecta a la proporcionalidad, por ausencia de justificación expresa de la medida y por imposibilidad de su inferencia del texto legal, desbordando la relación debida entre el fin perseguido y los medios empleados para alcanzarlo.

Se infringe asimismo el art. 14 CE, en relación con la garantía de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales y del derecho de todos al disfrute de los recursos naturales demaniales a la que está obligado el legislador estatal *ex arts. 45, 53.3 y 149.1.1 CE*.

La previsión de la transmisión directa de terrenos pertenecientes al demanio natural, un procedimiento de enajenación que en la legislación general del patrimonio es excepcional, supone la infracción del art. 24.1 CE, en tanto que excluye la posibilidad de cuestionar la decisión de transmisión en vía administrativa y contencioso-administrativa.

xi) Los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria primera LC, modificados por el art. 1.39 de la Ley 2/2013, en relación con el art. 2 de ésta. La referencia al momento de “entrada en vigor de esta Ley” provoca inseguridad jurídica al no despejar la cuestión decisiva de si dicho momento es el previsto por la versión inicial de 1988 o, por el contrario, el de entrada en vigor de la Ley 2/2013, por más que pueda interpretarse que la solución procedente es la primera. En esta hipótesis, tal modificación debe reputarse inconstitucional por incursión en retroactividad prohibida.

En la hipótesis contraria, si la modificación fuera de aplicación sólo a partir de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, se impone idéntico juicio de inconstitucionalidad, por cuanto la compensación indemnizatoria prevista en los dos primeros apartados de la disposición transitoria se amplía y mejora sustantivamente. Por combinación con el art. 2 de la Ley 2/2013, permite situaciones de ocupación y aprovechamiento irregulares del dominio público que podrían alcanzar una duración bastante superior a los cien años, superior al instituto tradicional de la prescripción inmemorial y, en todo caso, superior al plazo máximo concesional establecido con carácter general en la legislación de patrimonio de la Administración general del Estado (art. 93.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre). Se contraviene con ello el deber constitucional de garantía de la efectividad y uso general del dominio público, dando prevalencia al interés privado frente al general en contra del art. 128.1 en relación con los arts. 45 y 132 CE.

Estas modificaciones carecen de justificación objetiva y son arbitrarias (como pone de relieve la comparación con la exclusión de toda prórroga en un supuesto de menor o idéntica trascendencia, como el de la zona de servicio de cualesquiera de los puertos); representan una nueva valoración irrazonable (al no existir criterio alguno sobre la correlación con el valor de amortización de las ocupaciones y aprovechamientos existentes), y tienen el efecto retroactivo prohibido de una compensación indemnizatoria muy por encima del estándar europeo determinado por el Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (*SSTEDH Depalle c. Francia y Brosset-Triboulet y otros c. Francia*, ambas de 29 de marzo de 2010).

Las concesiones destinadas a actividades empresariales con aprovechamiento lucrativo son diferentes en su naturaleza de las que derivan de la expropiación *ex lege* de los derechos de los antiguos titulares de terrenos calificados como demaniales por la Ley de costas. Esta

distinción es relevante porque en las actividades empresariales, sometidas a un procedimiento de licitación, el plazo se utiliza como criterio de adjudicación, mientras que en las concesiones otorgadas al amparo de la disposición transitoria primera LC el plazo está en directa relación con el *quantum* de la indemnización o compensación. Por ello, la prórroga por setenta y cinco años del plazo de las concesiones para actividades empresariales carece de la debida valoración y ponderación de su oportunidad y procedencia, y omite además la necesidad de amortización de las obras. La comparación con el plazo de vigencia de treinta y cinco años de las concesiones portuarias, al considerar que es tiempo más que suficiente para amortizar la inversión necesaria —que supera con creces la de aquellas otras que se realizan en el resto del dominio público marítimo-terrestre—, deja nuevamente en evidencia que en la Ley de costas la ampliación a setenta y cinco años no favorece el interés público, sino el interés del concesionario.

La ampliación de este tipo de concesiones choca además frontalmente con lo previsto en la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior (considerando núm. 62), impidiendo el desarrollo de una efectiva competencia. Así, la aplicación de este régimen *ad hoc* de prórroga no solamente sería inconstitucional por arbitrario y desproporcionado, sino que también supone una restricción de la libertad de empresa recogida por el art. 38 CE, por restringir la libre competencia, que de acuerdo con el Tribunal Constitucional, constituye un presupuesto y un límite de aquella libertad (SSTC [1/1982](#), de 28 de enero, [88/1986](#), de 1 de julio, y [208/1999](#), de 11 de noviembre).

b) La Ley 2/2013 incurre en infracción del art. 45 CE, en relación con los arts. 53 y 132, por constituir una rebaja arbitraria del nivel de protección del ecosistema litoral. La incuestionable potestad del legislador de modificar el marco regulador del mismo (dominio público y servidumbres de protección y tránsito) debe ejercerse de acuerdo con ciertos límites y en el respeto a ciertos principios constitucionales, internacionales y europeos, tanto explícitos como implícitos. Entre ellos, los que derivan de la lectura combinada de los arts. 45 y 53 CE. Del primero, que conecta con el art. 10.1 CE, se desprende la exigencia de ir a más en la protección ambiental, salvo que existan razones poderosas basadas en bienes y valores constitucionales de entidad suficiente. Esto vale especialmente para el dominio público natural, en tanto que conjunto de recursos naturales excluidos *ex Constitutione* del tráfico jurídico ordinario por su importancia para la colectividad y, por tanto, para la calidad de vida, el libre desarrollo en sociedad al que se refiere el art. 10.1 CE, al que todos los poderes públicos están jurídicamente obligados a servir activamente, por imperativo del art. 9.2 CE. En cumplimiento de este mismo deber, el art. 53.3 CE impone que la legislación ambiental sea presidida por el principio rector del art. 45 CE, en búsqueda permanente de la “mejora” del entorno, no permitiendo su degradación o deterioro.

Como argumento adicional, es de pertinente invocación el art. 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que forma parte del ordenamiento español a través de la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa. Este precepto se aplica no sólo a la Unión, sino también a los Estados miembros cuando apliquen el derecho de la Unión, lo que en el ámbito del ecosistema litoral es relevante porque entran en escena varias disposiciones, como las Directivas de aves (79/409/CEE), aguas, (2000/60/CE), riesgos de inundación (2007/60/CE), política del medio marino (2008/56/CE) y aves silvestres (2009/147/CE).

Existe, pues, en nuestro sistema constitucional una suerte de principio *stand still* o de “no retorno” en el estándar de protección ambiental, que se desprende de las disposiciones invocadas, y que además se deduce con facilidad del análisis en perspectiva histórica de la evolución de la legislación ambiental española y europea, de la que la primera es trasunto. Durante los últimos cuarenta años, dicha legislación ha supuesto una elevación clara, constante y permanente del nivel de protección del medio ambiente, en ningún caso su regresión o rebaja, tal y como entronizan los apartados de la Ley 2/2013 combatidos en este alegato. Ello no quiere decir que de la Constitución Española se derive una suerte de “petrificación” absoluta del ordenamiento jurídico-ambiental, que hurtaría al legislador estatal una esquila de su soberanía esencial. Pero sí significa que cualquier medida legislativa que reduzca o diluya los instrumentos de protección del dominio público marítimo-terrestre ha de estar justificada en argumentos objetivos y razonables, en datos empíricos contrastables y de suficiente persuasión. Dichas justificaciones objetivas no han sido suministradas por el Gobierno ni resultan de los debates parlamentarios, por lo que las reformas legales aquí combatidas aparecen desprovistas de fundamentación o razonabilidad constitucional, conculcándose de ese modo el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). En todo caso, infringen el orden constitucional *ex art.* 132 CE, por incumplimiento del deber de garantizar efectivamente la integridad del dominio público y el derecho constitucional a su uso y disfrute por todos.

Transgreden incluso la interdicción constitucional de la verdadera retroactividad, en tanto que modifican situaciones plenamente perfeccionadas bajo la vigencia de la Ley de costas de 1988. La reforma legal ha sido efectuada, pues, de forma inmotivada, irrazonable y, por tanto, sin causa jurídica, lo que vale decir arbitraria, con infracción del principio de subordinación de toda la riqueza al interés general (art. 128.1 CE).

En este contexto, resultan inconstitucionales los siguientes preceptos:

i) El nuevo apartado 3 del art. 23 LC, introducido mediante el art. 1.10 de la Ley 2/2013, posibilita una reducción significativa de la servidumbre de protección en las rías, que son zona marítimo-terrestre, infringiendo el deber constitucional de protección del correspondiente bien demanial como un todo único en función de sus características típicas, y lesionando el principio rector ambiental derivado sistemáticamente del conjunto que forman los arts. 45, 53.3 y 132, en relación con el art. 149.1.23, todos ellos del texto constitucional. No existen razones objetivas específicas que avalen esta posibilidad, sino razones contrarias, como el cambio climático, siendo, por ello mismo, irrazonable y contraria al principio, implícito en este bloque constitucional, de “no regresión” del estándar de protección ambiental, según el cual cualquier “paso atrás” del legislador en el nivel de protección ambiental debe estar basado, para ser constitucionalmente legítimo, en fundadas razones objetivas, en cambios sobrevenidos en las circunstancias físico-geográficas del bien ambiental protegido, pero no basado en la libre disposición del legislador.

La reforma legal adolece de incongruencia interna e irrazonabilidad o arbitrariedad, agravada por la ausencia de justificación o argumentación, ya que no se han elaborado o suministrado argumentos, datos, estadísticas o casos que acrediten o justifiquen su adopción, al recortar deliberada y explícitamente una extensión de la servidumbre de protección por la sola aparente consideración de parecer “excesiva” al legislador. Es además arbitraria, al ligarse a circunstancias genéricas e imprecisas que no guardan relación alguna con las únicas circunstancias determinantes, por constitucionalmente tenidas en cuenta: las que definen *ex Constitutione* el correspondiente demanio afectado. Esta forma de operar recurriendo a

circunstancias improcedentes aboca a una defraudación objetiva de la protección que la Constitución quiere que disfrute el entero género de bien demanial como un todo.

La posibilidad de que se lleve a cabo la reducción de la zona de servidumbre se remite a los términos del futuro desarrollo reglamentario, una deslegalización que defrauda las exigencias del art. 132 CE. Las circunstancias habilitantes establecidas son, por su carácter genérico e impreciso, tan escasamente significantes, que la remisión a lo que se disponga reglamentariamente no es otra cosa que una habilitación en blanco carente de cualquier directriz legal suficiente para subordinar de modo mínimamente efectivo la norma reglamentaria al texto legal.

La doctrina constitucional avala el carácter uniforme de la anchura de la servidumbre de protección, porque, entre otras causas, garantiza “las condiciones de igualdad el ejercicio del derecho de propiedad en todo el territorio” (SSTC [87/2012](#) y [149/1991](#)). La reforma viola el art. 149.1.1 CE al quebrar por la base esa identidad en el contenido de la propiedad colindante con el dominio público marítimo-terrestre, quedando al albur de la lotería de la reducción de la servidumbre de protección, en los casos, en el momento y en los lugares que determinen, tramo a tramo, las Administraciones que custodian el ecosistema litoral.

ii) La modificación del art. 25 LC llevada a cabo por el art. 1.11 de la Ley 2/2013 comparte con el precepto anterior su patente falta de justificación o fundamentación, ausente tanto en la exposición de motivos como en los debates parlamentarios. Son de aplicación por tanto las consideraciones efectuadas a propósito del art. 1.10 de la Ley 2/2013.

Tras esta reforma, sólo quedan prohibidas las actividades que impliquen la destrucción de un tipo concreto de yacimientos de áridos, los “naturales o no consolidados”. Se permiten así actividades minero-extractivas (básicamente canteras) hasta ahora prohibidas en los terrenos afectados por la servidumbre de protección, con una importante afección negativa sobre el medio ambiente y el paisaje. Constituye un nuevo supuesto de rebaja del estándar de protección del ecosistema litoral, injustificada, irrazonable y, por ello, arbitraria.

El nuevo art. 25.4 LC permite indebidamente ciertos supuestos de publicidad, en un nuevo ejemplo de degradación o disminución del estándar de protección de la servidumbre de protección y del espacio litoral, por el evidente impacto visual y paisajístico de la publicidad, que va en el sentido opuesto a la dirección de la legislación ambiental más actual. La redacción excesivamente general y vaga de los requisitos determina que la previsión legal merezca la calificación de incongruente y, por ello, irrazonable y arbitraria, al convertir materialmente la publicidad en actividad permisible sin más. Implica además una indebida deslegalización ya que el contenido prescriptivo significativo de los requisitos legales es prácticamente nulo, sin que el reglamento quede efectivamente subordinado, en lo necesario, a la Ley.

iii) El art. 1.40 de la Ley 2/2013 modifica la disposición transitoria cuarta LC, que en su día abordó la existencia de gran número de obras e instalaciones que ocupaban espacios del dominio público marítimo-terrestre o de las servidumbres de protección y tránsito, en situación de mayor o menor compatibilidad con las determinaciones legales. Como en otros aspectos de la Ley 2/2013, no hay motivación o justificación sobre la bondad o necesidad de la reforma acometida.

Respecto de las construcciones y edificaciones enclavadas en el dominio público marítimo-terrestre, se admiten determinadas obras mientras dure la concesión, aunque al término de éste su destino siga siendo la demolición sin indemnización [STC [149/1991](#), FJ 8 E)]. El impacto es mayor porque, en virtud del art. 2 de la Ley 2/2013, cabe extender la vigencia de estas concesiones hasta los setenta y cinco años, y el efecto se multiplica por cuanto ahora estas concesiones son transmisibles *mortis causa e inter vivos* (modificación del art. 70 LC). El resultado combinado de estos tres vectores constituye un nuevo ejemplo de rebaja en el estándar de protección del ecosistema litoral, dado que tales construcciones y edificaciones, que tendrían que haber sido demolidas a partir de 2018, quedan ahora en situación de “fuera de ordenación” cualificada, ampliada y mejorada, pudiendo permanecer por lo menos hasta el año 2063.

Las mismas consideraciones son aplicables a las obras realizables en las construcciones e instalaciones ubicadas en la servidumbre de tránsito. Además, la autorización estatal se sustituye por un informe favorable, modificación que sólo puede obedecer a criterios de oportunidad política, dado que el texto original no fue objeto de reproche de inconstitucionalidad por la STC [149/1991](#). Al aligerar los controles administrativos previos, se produce un nuevo supuesto de rebaja o reducción del estándar de protección de un elemento esencial de protección del ecosistema litoral, como es la servidumbre de tránsito. Establecer una suerte de “silencio administrativo positivo” para dichos informes es incompatible con una tutela eficaz del medio ambiente, y no encaja en el modelo institucional de los informes preceptivos y vinculantes de carácter interadministrativo, que en este caso, además de un contenido jurídico, tienen un contenido técnico (la garantía de la servidumbre de tránsito), que no puede ser nunca presunto.

En cuanto a las obras que pueden realizarse en las construcciones e instalaciones situadas en la servidumbre de protección, se amplía el elenco a las obras de consolidación y modernización, por lo que se dan por reproducidas las consideraciones antes vertidas.

El nuevo apartado 3 de la disposición transitoria cuarta LC establece una serie de requisitos comunes a todas las obras mencionadas que, pareciendo a simple vista un plus o mejora en la protección ambiental, no equilibran o neutralizan suficientemente la reducción de protección a la que se ha hecho previa referencia. Para acreditar su cumplimiento, se opta por el modelo de declaración responsable por motivos de reducción de cargas administrativas, que resultan improcedentes en este caso, dada la importancia de los valores constitucionales en juego.

c) La Ley 2/2013 viola los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad, de interdicción de la arbitrariedad y de irretroactividad respecto de situaciones ya perfeccionadas.

La referencia de la exposición de motivos a la supuesta producción por la Ley de costas de 1988 de una situación de inseguridad jurídica carece de fundamento, una vez que (en lo que ahora importa) ha sido declarada plenamente constitucional por la STC [149/1991](#) y validada en sus consecuencias por numerosas Sentencias del Tribunal Supremo. El legislador de 2013 hace prevalecer el interés privado de unos pocos sobre el interés general y, al hacerlo, prescinde y desatiende las condiciones de estabilidad y certidumbre jurídicas ya generadas y asentadas por una copiosa jurisprudencia constitucional y ordinaria. Prueba de ello es que invoca un informe del Parlamento Europeo de 2009, un pronunciamiento de un órgano político con criterios ajenos a lo jurídico y sin las garantías propias de los enjuiciamientos judiciales, que se entiende suficiente para defraudar objetivamente el estado jurídico derivado

de pronunciamientos firmes internos. La Ley de costas de 1988 incidió desde luego sobre situaciones jurídico-privadas preexistentes, contemplando en su derecho transitorio la compensación procedente *ex art.* 33.3 CE, en una solución cuya constitucionalidad fue declarada por la STC [149/1991](#), FJ 8 B). Del conjunto de ese derecho transitorio deriva una conclusión claramente establecida por el Tribunal Supremo: son las propias características naturales de los bienes las que, por virtud de la Constitución Española y no de la Ley, determinan su calificación jurídica; y son ellas las que han de ser tenidas en cuenta al trazar el deslinde, lo cual no excluye el eventual reconocimiento de los derechos establecidos a modo de compensación por la incidencia de esta declaración en situaciones jurídicas anteriores. Una vez consumada la expropiación material de los derechos privados preexistentes, y no habiendo sobrevenido ninguna circunstancia capaz de alterar la situación resultante, no hay causa legítima alguna para que el poder público mejore la compensación o añada cualquier otra distinta a la ya recibida directamente de la Ley en 1988.

La litigiosidad consecuente a la aplicación de la Ley de costas de 1988 en modo alguno puede ser valorada como incertidumbre e inseguridad, sino sencillamente como la expresión de la tutela judicial en defensa de lo que los actores creen que es su derecho. En muchos casos, se trata de conflictos ya resueltos, cuya pacificación jurídica viene ahora el legislador a reabrir e incluso desconocer, mediante una suerte de convalidación legislativa intempestiva que llega incluso a la “reintegración”, como si la aplicación de la Ley de 1988 hubiera sido confiscatoria. Esto es, precisamente, lo que contraviene la seguridad jurídica proclamada en el art. 9.3 CE y, a su través, el principio mismo del Estado de Derecho del art. 1.1 CE. La doctrina del Tribunal Supremo ha dejado sentado que la finalidad de la Ley de costas de 1988 no fue solo la de conformar hacia el futuro una regulación eficaz para la protección del dominio público marítimo-terrestre, sino la de imponer un remedio activo frente a las situaciones consumadas del pasado, en defensa de unos bienes constitucionalmente protegidos (art. 132 CE), como se infiere de su sistema transitorio. En este contexto, la Ley 2/2013 reabre injustificadamente la tarea ya efectuada de precisión de la determinación constitucional del dominio público y, sobre tal base, la de la incidencia pretérita en situaciones jurídico-privadas. Se trata así de una norma legal dictada con quebranto del principio constitucional de seguridad jurídica, entendido como previsibilidad, estabilidad y certeza del Derecho (SSTC [118/1996](#), de 27 de junio, FJ 8; y [130/1999](#), de 1 de julio, FJ 8).

La Ley 2/2013 ha infringido también el principio de interdicción de la arbitrariedad (SSTC [73/2000](#), de 14 de marzo, y [181/2000](#), de 29 de junio), pues las decisiones normativas adoptadas no son la consecuencia lógica, meditada y reposada de los elementos de juicio científicos y de la experiencia, ni de la aplicación de los procedentes criterios técnicos, como exige la ordenación constitucional del litoral. Antes al contrario, responden, única y exclusivamente, según se dice de manera reiterada en el mismo preámbulo, a una supuesta situación de inseguridad jurídica creada por el propio legislador de costas del año 1988, de la que no aparece dato, estadística o rastro alguno que haya sido acreditado y contrastado.

No se ofrece ninguna justificación sobre la decisión legislativa de otorgar, graciosamente, una nueva prórroga de hasta 75 años a las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior, prórroga extraordinaria y selectiva, en palabras del preámbulo.

El mismo juicio de arbitrariedad cabe predicar tanto del deslinde de la isla de Formentera (disposición adicional cuarta de la Ley 2/2013), calificado asimismo de excepcional, como de la exclusión de determinados núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre (disposición adicional séptima y anexo de la Ley 2/2013). Está ayuna de cualquier dato,

aunque fuera simplemente aproximado, sobre la sedicente “especial configuración geomorfológica”, que diferencia de manera caprichosa e injustificada realidades absolutamente iguales en el conjunto de las Islas Baleares. Esta excepcionalidad en modo alguno es inocua, pues se traduce en una reducción muy considerable del dominio público y, por tanto, de la debida protección y conservación del litoral de Formentera. Tampoco nada se dice o explica sobre las razones que justifican la relación de los 13 núcleos de población que se excluyen del dominio público marítimo-terrestre. Simplemente se afirman. La Ley 2/2013 sacrifica así arbitrariamente los valores vinculados al art. 45 CE, toda vez que el principio de protección y mejora del medio ambiente adecuado al que sirve el dominio público del litoral pierde todo su vigor en aquellas zonas excluidas por la exclusiva voluntad del legislador. Sin apoyatura en los elementos de juicio mínimamente indispensables, supone una infracción del orden constitucional analizado justamente por inexistencia de cualquier motivación o justificación. Ello determina la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad. Como quedó establecido en las SSTC [102/1995](#), de 31 de julio, y [196/1996](#), de 28 de noviembre, el orden medioambiental se construye de manera progresiva en los índices y técnicas de protección de los recursos naturales, de tal suerte que las diversas instancias de poder comprometidas en esta política pública no pueden introducir rebajas sobre las medidas establecidas en el escalón previo y anterior. Desde esta perspectiva, estas decisiones legislativas suponen un injustificado paso atrás por reducción apreciable e indiscriminada de las zonas sujetas a la protección propia del dominio público. Este sacrificio gratuito de la defensa y mejora del medio ambiente, proclamado en el art. 45 CE, es en cualquier caso radical y manifiestamente desproporcionado, ausente de toda explicación racional, y suma de capricho, inconsecuencia o incoherencia (SSTC [66/1985](#), de 23 de mayo; [108/1986](#), de 29 de julio; [99/1987](#), de 11 de junio, y [73/2000](#), de 14 de marzo).

La Ley 2/2013 infringe asimismo el art. 9.3 CE, al incurrir en retroactividad constitucionalmente prohibida. Como manifestó la STC [27/1981](#), de 10 de julio, FJ 10, difícilmente una norma puede evitar que la regla de futuro que incorpora incida sobre situaciones jurídicas preexistentes, que constituyen el basamento de las relaciones venideras. La entrada en vigor de una nueva normativa exige un pronunciamiento expreso del legislador sobre el régimen de las situaciones ya consumadas, las ya perfeccionadas que continúan produciendo efectos conforme a la Ley anterior y las que están aún en proceso de perfeccionamiento. En última instancia, los regímenes transitorios se justifican por la necesidad de garantizar un mínimo de seguridad jurídica, impidiendo que la aparición sobrevenida de una norma conduzca a una situación de trastocamiento o indebida alteración de situaciones jurídicas consolidadas, todo ello con el límite del art. 9.3 CE, cuyo ámbito restrictivo ha precisado la jurisprudencia constitucional. Así, se entiende que hay retroactividad cuando se aplica una normativa nueva a situaciones nacidas y agotadas bajo una normativa anterior, siendo el agotamiento de las situaciones la clave para entender que nos encontramos ante una disposición con efectos retroactivos (STC [227/1988](#), de 29 de noviembre, FJ 9). Ahora bien, no toda retroactividad está constitucionalmente vedada, alcanzando la proscripción tan sólo a las disposiciones restrictivas de derechos individuales y las sancionadoras no favorables (STC [7/1990](#), de 24 de mayo), exigiéndose además que los derechos estén consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto; es decir, que no se trata de modificar *a posteriori* situaciones aún en curso o simples expectativas, (STC [70/1988](#), de 19 de abril, FJ 4).

La tensión entre el interés de la Ley 2/2013 en su más pronta plena efectividad y la exigencia de salvaguarda de las situaciones jurídicas consolidadas o en vías de consolidación a su entrada en vigor es claramente perceptible en la previsión de la revisión de los deslindes ya

ejecutados (disposición adicional segunda), así como en la decisión de “reintegro” de la propiedad y/o posesión a sus supuestos legítimos propietarios anteriores. La regulación legal analizada se sitúa en el terreno, constitucionalmente prohibido, de la “retroactividad auténtica” (SSTC [126/87](#), de 16 de julio, FJ 11, y [197/92](#), de 19 de noviembre, FJ 4). Es cierto que no se infringe el principio de seguridad jurídica por el mero hecho de la modificación legislativa, incidiendo con ello en las relaciones o situaciones jurídicas preexistentes [SSTC [99/1987](#), FJ 6 c); [70/1988](#), FJ 4, y [210/90](#), FJ 3, entre otras]. Surge la retroactividad vedada cuando la Ley regula de manera diferente y *pro futuro* situaciones jurídicas creadas con anterioridad a su entrada en vigor y cuyos efectos ya se encuentran consumados (STC [210/90](#), de 20 de diciembre, FJ 3), operando entonces la prohibición de la retroactividad plenamente, de modo que “sólo exigencias cualificadas del bien común” podrían imponerse excepcionalmente al principio de seguridad jurídica (STC [126/87](#), de 16 de julio, FJ 11; y ATC [84/2013](#), de 23 de abril, FJ 3). Esas exigencias cualificadas del bien común no se encuentran presentes en la regulación impugnada. Por más que el principio constitucional de seguridad jurídica no pueda erigirse en valor absoluto, porque ello daría lugar a la congelación o petrificación del ordenamiento jurídico existente, consecuencia contraria a la concepción que fluye del propio art. 9.3 CE (SSTC [126/1987](#), de 16 de julio, FJ 11; [182/1997](#), de 28 de octubre, FJ 11, y [332/2005](#), de 15 de diciembre, FJ 17), tampoco puede obviarse que este principio protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, resaltando que serían las circunstancias específicas que concurriesen en cada caso y el grado de retroactividad de la norma cuestionada los elementos determinantes de la ponderación a realizar (SSTC [150/90](#), de 4 de octubre; FJ 8; y [273/2000](#), de 15 de noviembre, FJ 6).

Todo régimen transitorio ha de garantizar, con el límite último de la interdicción constitucional de la verdadera retroactividad, el mantenimiento de la aplicación de la normativa sobrevenidamente innovada. Sobre todo, cuando lo que debe primar es el interés público en el mantenimiento de la integridad del recurso natural costero de cara a hacer efectivo el derecho constitucional de todos al disfrute del dominio público marítimo-terrestre, en consonancia con el art. 45 CE, frente a los derechos privados verdaderamente protegidos por la Ley 2/2013. De ésta y de su exposición de motivos se desprende con claridad que se ha establecido errónea y desproporcionadamente a favor de precisos y concretos intereses privados, que el legislador, infundadamente y en contra de lo exigido por el principio del Estado de Derecho, reputa legítimos en origen y, por ello, implícitamente lesionados por el legislador de 1988, con desconsideración del cualificado y prevalente interés general consistente en la integridad y protección del dominio público marítimo-terrestre. De ello resulta: (i) la infracción misma de los arts. 128.1 y 132 CE; (ii) el vicio de irrazonabilidad y arbitrariedad, determinante de una situación de injustificada diferencia de trato entre el derecho constitucional de todos y determinadas situaciones jurídico-privadas, con reintegración incluso de la titularidad de aquéllas consideradas retroactivamente legítimas a pesar de la plena consumación de su extinción legal, compensada en los términos constitucionalmente requeridos; (iii) la frontal infracción, por ello, del principio de proporcionalidad inscrito también en el art. 9.3 CE, por inexistencia de la debida y necesaria relación entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida por el legislador (SSTC [110/1993](#), de 25 de marzo, FJ 4, y [340/1993](#), de 16 de noviembre, FJ 4) y (iv) la lesión por la discriminación, ayuna de toda justificación objetiva y razonable, entre el derecho constitucional de todos y las situaciones jurídico-privadas antes aludidas del mínimo de igualdad de trato requerido por el art. 14 CE.

Cuando lo que ha decidido el legislador de 2013 es la “recuperación” (reintegro de su titularidad) de situaciones jurídico-privadas extinguidas y reconvertidas en otras distintas por la Ley de costas de 1988, confirmadas por resoluciones judiciales firmes, a estos motivos de inconstitucionalidad debe añadirse la infracción frontal del principio de seguridad jurídica, que reclama la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas; no sólo las decididas con fuerza de cosa juzgada, sino también las situaciones administrativas firmes (STC [131/2013](#), de 5 de junio, FJ 10). La clara y flagrante violación del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) ahora denunciada genera una situación de incertidumbre jurídica en términos proscritos por la doctrina sentada en la STC [46/1990](#), de 15 de marzo, FJ 4.

Concretamente, incurren en los vicios de inconstitucionalidad que han quedado expuestos los siguientes preceptos:

i) El art. 2 de la Ley 2/2013, en la medida en que prorroga, sin causa justificada, las concesiones otorgadas al amparo de la Ley de costas de 1988, afectando a la plena efectividad de la integridad del dominio público marítimo-terrestre y, por tanto, del acceso a su disfrute por parte de todos, en beneficio indebido de los beneficiarios de la medida.

ii) La disposición adicional segunda de la Ley 2/2013, al obligar a la Administración general del Estado a iniciar la revisión de los deslindes ya ejecutados, incidiendo así no solo en situaciones jurídicas individualizadas y consolidadas, fruto incluso de decisiones judiciales firmes, sino en la integridad del dominio público natural ya establecido.

iii) Las disposiciones adicionales cuarta.4 y quinta de la Ley 2/2013, en cuanto retrotraen la situación jurídica de los bienes inmuebles a la inmediatamente anterior a la entrada en vigor de la Ley de costas de 1988 mediante la ficción de una inexistente ilegalidad de ésta (a pesar de su declaración de constitucionalidad) y de su aplicación en los correspondientes deslindes practicados en su período de vigencia, con evidente defraudación tanto de la STC [149/1991](#), como de las numerosas sentencias judiciales firmes ya recaídas resolviendo sobre los deslindes practicados. Esta eficacia retroactiva es más grave aún, si cabe, en el caso de la isla de Formentera (disposición adicional cuarta.4), porque la retroacción se remonta aquí a la Ley de 1969, al establecerse el reintegro de la correspondiente titularidad a aquellas personas propietarias con título inscrito en el Registro antes de la entrada en vigor de la Ley de costas de 1988.

En todos los casos se obvia el dato decisivo de que el bien a reintegrar a sus supuestos legítimos propietarios forma parte del dominio público.

iv) La disposición adicional sexta de la Ley 2/2013, en cuanto que “legaliza” indebidamente urbanizaciones que materialmente son marítimo-terrestres y que, sin embargo, por ser anteriores a la entrada en vigor de esta reforma, han debido ejecutarse bien en flagrante ilegalidad, bien aceptando expresamente las condiciones legales. La decisión del legislador pasa, también aquí, por ordenar el reintegro de los bienes que se dicen inscritos en el Registro, a pesar de que dichos bienes han sido deslindados o han debido serlo como dominio público, lo que se confirma por el hecho de que ese reintegro se ordena “una vez sean revisados los correspondientes deslindes”, de acuerdo con la disposición adicional segunda.

v) La disposición adicional séptima de la Ley 2/2013, en la medida en que, provocando incertidumbre e inseguridad, reconoce la posibilidad de transmisión directa a los ocupantes

de los terrenos en los núcleos de población indebidamente excluidos del dominio público que se enumeran en el anexo de la Ley, sin precisión de titularidad de derecho legítimo alguno y sin causa legítima alguna.

vi) La disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, por legalizar la situación de los núcleos o áreas que, a la entrada en vigor de la Ley de costas de 1988, no estuvieran clasificados como suelo urbano, extendiendo la aplicación de la disposición transitoria tercera LC 1988 bajo condiciones nuevas que entrañan, además de una evidente invasión competencial (desde el punto de vista de la ordenación territorial y urbanística), un escenario de futura litigiosidad e incertidumbre.

vii) La nueva disposición adicional décima que se introduce en la Ley de costas de 1988 por el art. 1.41 de la Ley 2/2013 con el ánimo de legalizar, en una suerte de “amnistía normativa”, la situación de las llamadas urbanizaciones marítimo-terrestres y que conduce, por mor de ese deslinde *ope legis*, al resultado de dejar fuera del 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”, así como “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”.

d) La disposición adicional novena de la Ley 2/2013, por establecer un régimen-medida de caso concreto para las instalaciones de depuración de aguas residuales construidas en dominio público marítimo-terrestre que deban ser reubicadas en cumplimiento de una resolución judicial. En su totalidad, esta regulación es inconstitucional por diversos motivos: (i) establece una excepción de contornos temporales más que imprecisos de la efectiva integridad del dominio público marítimo-terrestre, no permitida por el art. 132 CE; (ii) es constitutiva de una ley singular merecedora de reproche en los términos de la doctrina sentada en la STC [129/2013](#), de 4 de junio; (iii) carece de cualquier justificación razonable expresa o inferible del texto legal, que incurre, así, en arbitrariedad prohibida al legislador conforme a lo previamente razonado. Prueba de ello es la excepción relativa a las instalaciones situadas en espacios protegidos o incluidos en la Red Natura 2000, que desde el punto de vista de las circunstancias de índole puramente económica que se aducen, no constituye razón válida para la discriminación que supone respecto del resto del dominio público natural y (iv) supone tanto la inejecución de sentencias firmes por tiempo indefinido, como su ejecución conforme a reglas específicas, aunque indeterminadas, que quedan a la disposición discrecional del Gobierno y la Administración general del Estado, con abierta infracción del principio del Estado de Derecho (art. 1.1 CE) y sus corolarios: el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en los términos de la citada STC [129/2013](#), y la reserva constitucional exclusiva y total de la ejecución de lo juzgado y, por tanto, de sus términos sustantivos y temporales, a los órganos del Poder Judicial (art. 117.3 CE).

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

3. El día 18 de octubre de 2013, el Abogado del Estado se personó en el proceso en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga en el plazo para formular alegaciones, que le fue concedida por providencia de 21 de octubre de 2013.

4. Los días 23 y 25 de octubre de 2013, se presentaron en el Registro General de este Tribunal sendos escritos del Presidente del Senado y del Presidente del Congreso de los Diputados, comunicando que las respectivas Cámaras se personaban en el proceso, y ofrecían su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 18 de noviembre de 2013, instando la desestimación del recurso en atención a la argumentación que se sintetiza seguidamente.

a) El recurso se basa en una concepción constitucionalmente autosuficiente del dominio público marítimo-terrestre; en realidad, de las partes de éste que enumera el art. 132.2 CE, comúnmente conocido como dominio público marítimo-terrestre natural o necesario. No puede compartirse que la ley en este terreno se deba limitar a una mera constatación, sino que ha de establecer criterios detallados que dotan de contenido jurídico a los conceptos constitucionales, como ha sido avalado por la STC [149/1991](#), FJ 2. Las diferencias existentes entre las definiciones del diccionario de la Real Academia y los conceptos legales confirman que la mención constitucional no es suficiente para fijar sobre el terreno la extensión de la playa o de la zona marítimo-terrestre. La ley debe concretar su alcance material, sin separarse ni distorsionar su acepción común. No sirve aquí la definición utilizada por el protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, porque su finalidad no es la de delimitar el dominio público, ni determinar ninguna categoría jurídica o técnica de protección concreta para integrar o proteger lo que denomina “zona costera”.

Los arts. 3 y 4 LC, y concretamente el tratamiento de los bienes que por cualquier causa hayan perdido sus características naturales (art. 4.5 LC), evidencian la falta de inmutabilidad de la extensión del dominio público marítimo-terrestre natural. No son las condiciones físicas sino la determinación del legislador lo decisivo para la permanencia dentro del dominio público, lo que no es sino constatación de la doctrina constitucional (STC [149/1991](#), FJ 2).

Debe pues descartarse que la Constitución ampare la petrificación de la extensión del dominio público marítimo-terrestre natural, que, como ya postulara el Estado en sus alegaciones a los recursos interpuestos en su día contra la Ley de costas de 1988, carece de toda razón de ser. En el mero uso de los términos zona marítimo-terrestre o playa, dentro de la reserva de ley del art. 132.2 CE, va implícito un cierto margen de libertad para que el legislador determine estos conceptos del modo razonablemente más adecuado a los fines y objetivos que lícitamente se proponga o a las necesidades sociales que hayan de satisfacerse. Los conceptos constitucionales tienen una real fuerza restrictiva que impide al legislador definirlos caprichosa o arbitrariamente, pero no se puede dar por supuesto que hayan de tener por fuerza un significado único, ni tampoco cabe restringir su campo semántico haciendo de mejor condición a un legislador determinado por contingencias de la historia.

b) Los recurrentes pretenden erigir el principio de no regresión ambiental (o cláusula *stand still*), que impediría que se rebajasen los estándares medioambientales vigentes, en canon de constitucionalidad. La invocación de este principio, que supone una extraña vinculación del legislador futuro al presente, debe ser desestimada, pues nunca ha sido reconocido como tal

canon por la jurisprudencia constitucional, ni existe en ningún tratado internacional, y ni siquiera puede inferirse como norma consuetudinaria de Derecho internacional.

El recurso no razona con exactitud en qué texto normativo ha quedado positivado este principio. La vinculación que hace en este punto al art. 45 CE desfigura su dicción literal, puesto que el término “mejorar” se refiere a la calidad de vida, no al entorno. En cuanto al art. 37 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, no establece un derecho, sino que enuncia un principio que nunca podría servir como canon de constitucionalidad, según ha señalado el Tribunal Constitucional y se desprende del art. 52.5 de la propia Carta. El principio de no regresión tampoco se establece en ningún texto internacional, ni siquiera en ningún instrumento de *soft law*. Así lo avala la apelación a los gobiernos nacionales efectuada por el Congreso mundial de la naturaleza de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), celebrado en septiembre de 2012, que descarta que exista una norma internacional que establezca inequívocamente este principio.

El principio de no regresión no es pues canon válido de constitucionalidad, pero tampoco puede sostenerse que la Ley 2/2013 suponga una regresión ambiental, puesto que garantiza la protección ambiental del litoral y en algunos aspectos incluso la incrementa (arts. 3, 13 *ter*, 11.2, 12.2 y 4, 13.2 y 119.2, y disposición adicional duodécima). Los razonamientos de los recurrentes sobre la regresión no se detienen en aspectos cualitativos, porque sencillamente no se encuentran en la Ley 2/2013, y se limitan a un examen mecánicamente cuantitativo a la luz ya no de la cláusula de no regresión, sino de una particular e ideológica concepción de la protección progresiva del medio ambiente.

c) De una u otra manera, todos los argumentos del recurso alegan la vulneración de los principios del art. 9.3 CE, por lo que es necesario delimitar con carácter general su alcance, según la jurisprudencia constitucional.

La alegada vulneración del principio de irretroactividad, basada en una menor defensa de los intereses generales, comparte un juicio valorativo sobre la ponderación que el legislador, al innovar el ordenamiento jurídico, realiza entre los distintos intereses en juego, generales y particulares, sin que implique una limitación de los derechos fundamentales y libertades públicas (por todas, SSTC [90/2009](#), de 20 de abril, FJ 4; y [100/2012](#), de 8 de mayo, FJ 10). Tampoco cabe identificar arbitrariedad con una determinada visión del legislador sobre la realidad que pretende regular, siempre que su opción no signifique discriminación (STC [128/2009](#), de 1 de junio, FJ 3). Por último, el significado constitucional del principio de seguridad jurídica en referencia al ejercicio de la potestad legislativa está explicado en la STC [90/2009](#), FJ 4.

Con arreglo a la doctrina invocada, la reforma de la Ley de costas realizada por la Ley 2/2013 no es arbitraria ni afecta al principio de seguridad jurídica; es una opción legítima que responde a las finalidades de protección del litoral e, íntimamente vinculada, de seguridad jurídica, explicitadas en la exposición de motivos.

d) Se aborda separadamente la impugnación de diversos aspectos de la modificación de los arts. 3.1 a) y b) y 4.3 LC.

(i) El reproche dirigido al art. 3.1 a), por infringir la reserva de ley del art. 132 CE, parte de una premisa que no es correcta. Conforme a la legislación anterior, la delimitación de la zona marítimo-terrestre no se hacía de modo automático, sencillamente porque no es posible. La

realidad fáctica del lugar hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos no se determina con facilidad. Al amparo de la legislación anterior, se aplicaban criterios que no se explicitaban en ninguna norma jurídica, sino que se tomaban en consideración caso por caso, en cada uno de los deslindes.

El Reglamento es el instrumento idóneo para fijar criterios técnicos, que por su complejidad no es materia propia de la ley. De hecho, el Reglamento de costas aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, ya los fijó en su artículo 4 a), y esta remisión reglamentaria fue avalada por la STC [198/1991](#), FJ 1, que se remite a la STC [149/1991](#), FJ 2. En términos de constitucionalidad, la modificación garantiza mayor seguridad jurídica, pues los criterios reglamentarios vinculan a la Administración al realizar cada uno de los deslindes, unos y otros sometidos al control de la jurisdicción ordinaria.

La reforma no modifica la definición de zona marítimo-terrestre en este punto, sino que, a la luz de la experiencia, trata de establecer unas cautelas para que su plasmación en los deslindes responda a criterios uniformes. La STC [149/1991](#), FJ 2, acepta que el legislador “pueda modificar las definiciones o los criterios definitorios de realidades naturales, no jurídicas, a las que la Constitución alude”.

(ii) En cuanto a los arts. 3.1 a), párrafo 3, y 4.3, el mero contacto del agua del mar con la tierra no lleva consigo la incorporación a la zona marítimo-terrestre a la que se refiere el art. 132 CE. El precepto constitucional remite al concepto de dominio público natural o necesario, ajeno a la circunstancia de que, tras una inundación artificial y controlada, el mar entre en contacto con terrenos que nunca antes fueron demaniales.

La reforma resuelve las dudas que suscitaba la anterior regulación sobre los terrenos que no son naturalmente inundables, en el mismo sentido determinado por el Tribunal Supremo. Y no puede calificarse de incongruente con el art. 4.2 LC, que incluye en el dominio público los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras o desecado de la ribera, ya que en este caso sí existe una ocupación de lo que es dominio público natural, sea zona marítimo-terrestre o mar territorial.

(iii) Del contraste de la legislación precedente con la definición de duna incorporada por la Ley 2/2013 al art. 3.1 b) LC, modificado, se deduce que no existe restricción alguna en la reforma respecto de los conceptos de playa o duna utilizados por la legislación anterior.

Más bien al contrario, se incorpora a la ley el criterio, que hasta ahora aparecía en el art. 4 d) del Reglamento de 1989, de que las dunas formarán parte de la playa “hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa”. A lo que hay que añadir que el concepto de duna sigue incluyendo a las que tengan o no vegetación, y a las que se formen por cualquier causa, ya que la definición acaba con la expresión “por otras causas”, que no es más que un *numerus apertus*. El razonamiento de la recurrente no se compadece con el propio texto normativo que impugna, que en este punto es perfectamente respetuoso con el texto constitucional.

e) El art. 23.3 prevé la posibilidad de que se reduzca la servidumbre de protección hasta un mínimo de 20 metros en los tramos alejados de la desembocadura, por las razones justificadas en la exposición de motivos, cuyo valor jurídico (STC [31/2010](#), FJ 7) descarta un comportamiento del legislador arbitrario e injustificado. Las condiciones que se establecen garantizan la protección de lugares especialmente valiosos o vulnerables, de modo que no

afecta a los valores ambientales susceptibles de protección, y el acuerdo interadministrativo asegura la correcta ponderación de todos los intereses en presencia.

Tal regulación no es incongruente con la definición del dominio público marítimo-terrestre, ya que se trata de los terrenos colindantes al mismo, en los que el Estado delimita los mecanismos de protección. La STC [198/1991](#), FJ 8, que se remite al FJ 8 D) de la STC [149/1991](#), valida la remisión reglamentaria en la regulación de la servidumbre de protección, incluso en aquellos casos en que se produce una reducción de ésta (en terrenos calificados como urbanos).

f) Del régimen de usos y prohibiciones en la zona de servidumbre de protección, regulado en el art. 25 LC, el recurso no ofrece argumento alguno respecto de la impugnación del art. 25.2 (régimen de actividades y usos permitidos), que en todo caso carece de sentido, pues lo único que ha hecho el legislador de 2013 es ampliar una numeración meramente ejemplificativa.

En cuanto a los arts. 25.1 c) y 4, lo crucial para que se permita la obra, instalación o actividad es que “por su naturaleza no pueda tener otra ubicación”. Respecto del resto, el argumento de los recurrentes vuelve a ser en este punto meramente cuantitativo, bajo el presupuesto de que cuantas más prohibiciones existan, mejor estará protegido el dominio público marítimo-terrestre. No explican si los tipos de explotación de áridos no prohibidos pueden afectar de algún modo a la dinámica litoral, o por qué la admisión excepcional de publicidad puede afectar a la protección del litoral.

g) El nuevo art. 33.6 diferencia entre los tramos urbanos y naturales de las playas a los efectos de regular su ocupación, de modo que ésta responda a sus particularidades. Tal clasificación no afecta a las potestades de ordenación del litoral ni de urbanismo de las Comunidades Autónomas. Como explica la exposición de motivos —con el ya expresado valor jurídico que les ha conferido la jurisprudencia constitucional—, será la clasificación del suelo contiguo a las playas la que determinará la condición de éstas a efectos de la regulación de usos que prevea la normativa de costas.

Lo esencial de la clasificación de los tramos de playa en urbanos y naturales es que se hace a efectos de ordenar y proteger dominio público marítimo-terrestre, correspondiendo al reglamento señalar su régimen de ocupación. A falta de este desarrollo reglamentario, cuyo enjuiciamiento en su caso corresponderá a la jurisdicción ordinaria, la Ley tolera una ocupación más intensa en las playas urbanas con plena garantía del uso común y restringiendo las ocupaciones de las playas naturales. La inconstitucionalidad que se le imputa derivaría de una eventual falta de concreción legal, que no puede fundar la inconstitucionalidad del precepto.

h) Mediante la modificación de los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria primera LC 1988, se reconoce un derecho de concesión *ex lege* a los titulares de terrenos en zona marítimo-terrestre o playa (enclaves privados), que mantenían su propiedad al amparo del art. 6.3 de la Ley de costas de 1969.

La reforma corrige en parte la diferencia entre terrenos de propiedad particular en virtud de sentencia firme (apartado 1) o adquiridos al amparo del art. 34 de la Ley hipotecaria (apartado 2), pero respetando la consideración que en su momento hizo la STC [149/1991](#), FJ 8, dando por bueno el diferente trato a uno y otro supuesto.

Esta modificación no es arbitraria ni afecta a la seguridad jurídica, puesto que se hace a través de la modificación de la disposición transitoria primera LC 1988, lo que permite entender que los titulares de estos terrenos son titulares de este derecho de ocupación y aprovechamiento desde la entrada en vigor de la Ley de costas de 1988, momento en el que ha de fijarse el *dies a quo* de la concesión que esta disposición les otorga. Se trata de una aplicación favorable a quienes, bajo el régimen jurídico anterior, no pudieron beneficiarse de un derecho de ocupación, pero que tampoco les coloca en una situación más favorable que a quienes se les aplicó aquella regla.

Tampoco se altera el carácter compensatorio con que el Tribunal Constitucional ha caracterizado a las concesiones dimanantes de esta disposición transitoria.

La STEDH de 29 de marzo de 2010, caso *Depalle vs. Francia*, citada por los recurrentes, lejos de indicar lo que éstos señalan, fija unos criterios que validan el contenido de la disposición impugnada: (i) considera que el derecho de uso o aprovechamiento sobre el dominio público se integra dentro del concepto de “bienes” del art. 1 del Protocolo (62 y 68); (ii) reconoce que es competencia del Estado la fijación de la política de protección del medio ambiente (81); (iii) desestima la queja por considerar que el demandante conocía el régimen jurídico que regulaba su derecho, en este caso el carácter de dominio público del terreno ocupado y la avocación a la desaparición de su derecho (79 y 86) y (iv) se trataba de una concesión de antigüedad superior a un siglo, sin que la larga duración varíe el carácter demanial del bien y su avocación a ser reintegrado en el dominio público, ni su régimen jurídico sometido a lo que, en cada momento histórico, fije el legislador (80).

i) Los recurrentes consideran que el nuevo apartado 5 de la disposición transitoria primera LC 1988 vulnera el art. 132 CE, por excluir terrenos “aun cuando sean naturalmente inundables”, que en su criterio forman parte del dominio público natural o necesario, al formar parte de la zona marítimo-terrestre.

La interpretación del inciso es otra: la exclusión del dominio público se producirá aunque después de las obras e instalaciones artificiales los terrenos se inundan naturalmente. Se trata de aclarar que, tras la deliberada y autorizada actuación del hombre dirigida a inundar unos terrenos, una vez que esta inundación se produce, no cabe aplicar la regla de la penetración natural del agua para convertirlos en demaniales.

Estas exclusiones no afectan al concepto natural o necesario de dominio público porque tanto la regla general [arts. 3.1 a) y 4.3] como la transitoria se refieren a terrenos que nunca fueron de dominio público; en el supuesto de la disposición transitoria, nunca antes del 29 de julio de 1988. En cualquier caso, una vez que se produzca la exclusión, estos bienes dejarán de ser de dominio público, no estarán en la zona marítimo-terrestre, y deberán deslindarse adecuadamente; por consiguiente, no pueden considerarse enclaves privados dentro del dominio público, a la luz del art. 9.1 LC.

j) La nueva redacción de la disposición transitoria cuarta LC 1988 permite realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización en las obras que hayan sido legalizadas, construidas o que hayan podido construirse al amparo de licencia municipal otorgada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de costas de 1988, siempre que no impliquen un aumento de volumen, altura ni superficie.

Este cambio normativo no puede observarse en términos de una mayor relajación de la protección, ni de prevalencia del interés privado o particular frente al general. Tanto antes como después de la reforma, las edificaciones en dominio público iban a permanecer hasta la finalización del plazo de concesión, y las situadas en servidumbre de protección (dominio particular), de manera indefinida. La diferencia es que podrán realizarse más obras que las permitidas por la Ley de costas antes de la reforma. Pero esta nueva posibilidad no afecta a la protección del dominio público marítimo-terrestre ni a la garantía de su uso público, puesto que en los bienes que ocupan el dominio público subsiste en todo caso la limitación del plazo concesional.

La mera discrepancia con el criterio del legislador de 2013, en cuanto concierne al tipo de obras permitidas y al instrumento de intervención administrativa elegido, no constituye motivo para declarar la inconstitucionalidad de la norma.

Debe subrayarse, igualmente, que el apartado 3 introduce un mecanismo de protección ambiental, ya que exige que estas obras impliquen una mejora en la eficiencia energética y ahorro de agua, requisitos que claramente constituyen una mejor protección del dominio público marítimo-terrestre.

k) Las urbanizaciones marítimo-terrestres estaban reguladas anteriormente por el art. 43.6 del Reglamento de la Ley de costas de 1989 y ahora por la disposición adicional décima LC, introducida por el art. 1.41 de la Ley 2/2013. Se declara expresamente que los canales navegables serán de dominio público, en coherencia con el art. 4.3 a) LC. En lo demás, la Ley no introduce cambios sustanciales, salvo la exclusión del dominio público de los llamados garajes o estacionamientos náuticos, sean individuales o colectivos. Esta exclusión no es incompatible con la *ratio* en virtud de la cual los canales navegables se declaran demaniales, puesto que en los espacios excluidos no se navega y en consecuencia, no son de uso público.

A su vez, el reconocimiento de un derecho de uso de los amarres situados frente a las viviendas contiguas a los canales navegables, vinculado a la propiedad de éstas, no afecta ni interfiere con la navegación y el uso público de los canales, puesto que implica sólo un aprovechamiento privativo mínimo de la superficie navegable del canal. Este derecho de uso pretende garantizar el funcionamiento ordenado de las urbanizaciones marítimo-terrestres, que por su propia naturaleza exigen que las casas colindantes puedan usar los amarres. El derecho de uso parte de la naturaleza demanial del canal navegable y de la ocupación de una parte del mismo para poder sujetar una embarcación. Se trata de un derecho accesorio a la propiedad de la vivienda colindante al canal navegable, con un aprovechamiento privativo de una parte mínima del mismo. No se entrega un bien de dominio público al tráfico jurídico-privado, puesto que no se excluye su carácter demanial.

En todo caso, esta regulación no prejuzga la situación jurídica de las urbanizaciones marítimo-terrestres que puedan existir. Sólo se aplicará a las construidas sobre terrenos que no eran de dominio público, puesto que los terrenos demaniales ocupados en virtud del correspondiente título no perderán esa condición.

La regulación tampoco agota la disciplina de esta figura urbanística, sino que su desarrollo corresponderá a las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo y de puertos que no sean de interés general. La construcción de estas urbanizaciones se sujetará a la legislación aplicable, incluida la correspondiente evaluación ambiental. No se trasladan indebidamente competencias a la

Administración urbanística, pues se determina la necesaria intervención de la Administración de costas para autorizar las obras y otorgar, si fuera necesario, el título de ocupación.

l) La prórroga de las concesiones y de los derechos de ocupación y aprovechamiento, prevista en el art. 2 de la Ley 2/2013, está detalladamente justificada en la exposición de motivos, lo que impide que la medida pueda ser calificada de arbitraria.

Los recurrentes consideran que la Ley de costas de 1988 dijo la última palabra sobre el régimen jurídico de la costa española, de suerte que no cabe admitir que se varíe la duración de las ocupaciones y el régimen jurídico al que las sometió. Esta concepción no puede admitirse porque, por pura lógica, una ley no puede vincular al legislador futuro, que siempre será libre de introducir las modificaciones que estime, dentro del respeto a la Constitución. Existen precedentes legislativos (v.gr. la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general).

Conviene destacar la garantía ambiental que se incorpora, puesto que la prórroga de las concesiones que amparen ocupaciones para usos destinados a las 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, se someterán a un informe ambiental determinante, que deberá pronunciarse sobre los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente, pudiendo incluir las condiciones que debe contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio.

El recurso no discute tanto la existencia de la prórroga como su duración. El plazo máximo de la prórroga se iguala al plazo máximo de las concesiones, que tras la reforma operada por la Ley 2/2013 pasa a ser de setenta y cinco años, igual que el plazo previsto en la Ley de patrimonio de las Administraciones públicas (artículo 93.3) o en el texto refundido de la Ley de aguas (artículo 59.4), respecto del que se ha pronunciado la STC [227/1988](#), FJ 11. Es este plazo máximo el que debe ser enjuiciado aisladamente, puesto que no cabe sumarle los plazos de la concesión prevista en la disposición transitoria primera LC en compensación por la privación de la propiedad privada que supuso la Ley de costas de 1988. El artículo 2.5 confirma que, saldada ya la compensación por el Estado, pasarán a ser concesiones de régimen general, y entre otras cosas estarán obligadas a pagar el correspondiente canon.

No se aprecia la infracción del art. 38 CE, que el recurso conecta a la Directiva 2006/123, relativa a los servicios en el mercado interior, porque las concesiones demaniales no comparten la naturaleza de las autorizaciones de actividad. Las concesiones previstas en la Ley de costas, prorrogadas o no, constituyen un título para ocupar el dominio público, que *per se* no autoriza ninguna actividad; simplemente habilita a ocupar privativamente el dominio público. La Ley de costas diferencia claramente el régimen de ocupación, sujeto a concesión, de las autorizaciones o concesiones propias de la actividad (arts. 8.2, 65, 70.2). Debe señalarse también que las ocupaciones amparadas por una concesión no se destinan siempre a actividades lucrativas o a la prestación de servicios, sino que en muchos casos su fin es residencial.

El régimen general previsto en la Ley de costas configura la concesión como un acto discrecional (art. 67) y no como acto reglado, sin que exista un derecho subjetivo a obtener una concesión en dominio público. La Ley de costas prevé como potestativa la convocatoria de un procedimiento de concurrencia competitiva para otorgar concesiones y autorizaciones (art. 75.1).

El aumento de la duración de la concesión no supone por sí mismo la preterición del interés público o general en favor de intereses particulares. Lo impide la propia naturaleza del dominio público, que no desaparece por su uso privativo. El derecho de ocupación puede extinguirse si concurrieran las causas previstas en el art. 78 LC, que corroboran que el interés público se encuentra debidamente tutelado; en el bien entendido de que el interés público no siempre es el uso común y general, pues no es ésta la concepción que deriva del art. 128 CE, ni de la conocida como Constitución económica.

m) Las disposiciones adicionales segunda, cuarta, quinta y sexta de la Ley 2/2013, impugnadas por vulneración del art. 9.3 CE, regulan la práctica de nuevos deslindes conforme a las modificaciones sobre el dominio público marítimo-terrestre que surgen a raíz de la Ley 2/2013, así como el reintegro a los propietarios originarios de los terrenos que, como consecuencia de estas modificaciones, pierdan su condición demanial.

El art. 9.3 CE proscribía la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. Ahora bien, los recurrentes no explican en qué sentido estas disposiciones restringen derechos individuales, meramente se limitan a afirmar que es una disposición retroactiva inconstitucional.

Las disposiciones recurridas regulan los efectos que se producen como consecuencia de la modificación de un deslinde que afecte a terrenos que, antes de la Ley de costas de 1988, eran de propiedad privada, inscrita en el Registro de la Propiedad. En estos casos, el legislador de 2013 ha optado por mantener la propiedad privada previa que había enervado la declaración de dominio público hecha por la Ley de costas 1988, y concretada en el correspondiente deslinde. Esta opción es constitucionalmente legítima, porque la Ley de costas de 1988, apoyándose en el art. 132.2 CE, reconoció las propiedades privadas preexistentes en la zona marítimo-terrestre y las playas. Lo hizo hasta el punto de considerar que la declaración de dominio sobre esos terrenos debía compensarse con el otorgamiento de un derecho de ocupación sobre los mismos, mecanismo que la STC [149/1991](#) consideró válido y suficiente como pago a la expropiación *ex lege* que produjo la Ley de costas de 1988. Si se considerase que el dominio público preexistía, no sólo sería innecesaria la indemnización, sino que sería improcedente, porque la Administración simplemente habría recuperado una propiedad que nunca había dejado de ser suya. No debe perderse de vista que la Ley de costas de 1969, que reconocía los enclaves privados en dominio público marítimo-terrestre, estuvo vigente durante diez años después de la promulgación de la Constitución de 1978. Así las cosas, el reconocimiento pacífico de la preexistencia de propiedades privadas en dominio público marítimo-terrestre por la Ley de costas de 1988 permite que el legislador, ahora, haya tomado la decisión de reintegrar a los antiguos dueños en su propiedad, siempre y cuando tales terrenos hayan sido previamente deslindados; esto es, que la Administración considere que ya no son dominio público.

Tampoco se entiende muy bien el razonamiento de los recurrentes al señalar que este reintegro es un acto de liberalidad, una transferencia injustificada de lo público a lo privado. Tal razonamiento rompe con la lógica compensatoria; si esos bienes siguieran en dominio público, sobre ellos existiría un derecho de ocupación otorgado por la propia Ley de costas de 1988 en su disposición transitoria primera, que traería causa precisamente de su derecho dominical, que es justo reintegrar cuando los bienes dejan de ser dominio público.

En caso de que, como consecuencia de la revisión de los deslindes, haya terrenos que dejen de ser dominio público sin que antes nadie ostentara su titularidad registral, siguiendo la regla

general pasarán a ser bienes patrimoniales del Estado. Y si fueran necesarios para la protección o utilización del dominio público, podrán afectarse a ese uso, tal y como prevé el art. 17 LC.

En suma, el reintegro en la propiedad privada de quienes tenían un título inscrito sobre terrenos que han dejado de ser dominio público marítimo-terrestre no se aparta de la lógica de la propia Ley de costas de 1988 ni se opone a la Constitución.

n) La disposición adicional cuarta.1 de la Ley 2/2013 fija las reglas para realizar el deslinde de la isla de Formentera, en función de su especial configuración geomorfológica, cuya justificación se especifica en el informe que se adjunta a las alegaciones como documento núm. 1.

Esta circunstancia, por sí sola, no implica una vulneración del art. 132.2 CE, puesto que se cumple con la prescripción de que la zona marítimo-terrestre y la playa se incluyan en el dominio público marítimo-terrestre.

ñ) La disposición adicional séptima y el anexo de la Ley 2/2013 se impugnan por vulneración del art. 9.3 CE, con escasa argumentación.

Las razones de la exclusión aparecen fijadas en la exposición de motivos, cuyo valor jurídico (STC [31/2010](#)) tiene la virtualidad de descartar un comportamiento abusivo o arbitrario e injustificado por parte del Estado. La acreditación de la concurrencia de los requisitos que se deducen de la exposición de motivos en los núcleos de población excluidos se especifica en el informe que se adjunta a las alegaciones como documento núm. 2.

El art. 18 LC prevé un procedimiento administrativo de desafectación respecto de los terrenos que hayan perdido las características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre. Ello prueba que la protección constitucional del dominio público marítimo-terrestre no garantiza, como es lógico, su inmutabilidad física, siendo constitucionalmente posible su exclusión de ese concepto.

o) La disposición adicional novena de la Ley 2/2013 se impugna por infracción de los arts. 24 y 117 CE, al considerar que incluye una ley singular, a la que sería de aplicación la doctrina sentada por la STC [129/2013](#), de 4 de junio.

Si bien el derecho a la ejecución de sentencias está integrado en el art. 24 CE, no es un derecho absoluto e incondicionado (STC [166/1998](#), de 15 de julio, FJ 5). El legislador estatal puede establecer, en el marco de su competencia sobre legislación procesal (art. 149.1.6 CE) una causa de suspensión o aplazamiento de la ejecución de sentencias, condicionando la efectividad de la ejecución judicialmente acordada a la finalización de las circunstancias económicas adversas, sin que aquélla escape al control judicial (ATC [92/2013](#), de 22 de abril, FJ 6).

La disposición impugnada permite que las instalaciones de depuración de aguas residuales de interés general, que deban ser reubicadas en cumplimiento de una resolución judicial, puedan continuar temporalmente su actividad en el mismo emplazamiento. No compromete la ejecución de los fallos judiciales, sino que simplemente arbitra una suspensión temporal, en atención a las circunstancias económicas.

La norma difiere la ejecución del fallo, pero asegura su cumplimiento. Y permite que sean los tribunales competentes en la ejecución quienes puedan controlar si ya se dan las circunstancias para que pueda levantarse la suspensión, que se funda en razones de interés general explicitadas en el propio enunciado normativo, al aludir a las “actuales y extraordinarias circunstancias económicas que fuerzan la restricción del gasto público y las inversiones”, y al aplicar esta suspensión únicamente a las instalaciones que tienen la cualificación legal de interés general.

De estas razones expresas se deduce otra no menos importante por estar implícita, que es el riesgo que se padece de que la ejecución del fallo impida la depuración, con las consecuencias ambientales, sociales, jurídicas y económicas que se podrían producir.

La STC [129/2013](#), invocada por el recurso, no tiene nada que ver con un supuesto de suspensión temporal de la ejecución de una sentencia por motivos de interés público.

p) La disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, impugnada por vulneración del art. 9.3 CE, tiene como antecedentes la disposición transitoria tercera LC, desarrollada por la disposición adicional novena del Reglamento de 1989, validadas respectivamente por las SSTC [149/1991](#), FJ 8 c) y [198/1991](#), FJ 8 a).

Es criterio jurisprudencial consolidado el que entiende que el carácter urbano de un terreno es una cuestión de carácter fáctico, no jurídico (STS de 17 de noviembre de 2003, FJ 2). La disposición impugnada eleva de rango una previsión ya existente en el reglamento, ampliándola para asegurar la adecuada igualdad entre los particulares afectados por situaciones que expresamente no se encontraban incorporadas a la norma, manteniendo la necesaria delimitación por la Administración urbanística competente, como ya preveía la normativa anterior, que la jurisprudencia constitucional ha considerado respetuosa con el orden constitucional de distribución de competencias.

Los requisitos que impone esta disposición, orientados a garantizar que se trata de suelo plenamente consolidado por la edificación en 1988, no se hacen a efectos urbanísticos, sino con la finalidad de reducir la servidumbre de protección, y por ello, son de competencia estatal. La disposición atribuye a las Administraciones urbanísticas la facultad de delimitar, en el planeamiento o mediante un acto *ad hoc*, los núcleos o áreas a los que se les va a aplicar. La Ley distingue claramente las facultades urbanísticas, en este caso las relativas al planeamiento y a la gestión, de las relativas a la protección del dominio público y al estatuto jurídico de la propiedad privada que corresponde ejercer al Estado, como se concluye con toda claridad del papel que la disposición reserva al informe estatal, que deberá únicamente pronunciarse sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre.

6. Por providencia de 3 de noviembre de 2015, se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 5 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por ciento seis diputados del grupo parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra el art. 1, apartados 2, 3, 10, 11, 12, 39, 40 y 41; el art. 2; las disposiciones adicionales segunda, cuarta, quinta, sexta, séptima y novena; la disposición transitoria primera, y el anexo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de

protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

En lo sucesivo, las disposiciones afectadas se citarán como Ley 2/2013, LC 1988 (cuando hagamos referencia al texto anterior a la reforma) y LC (cuando se trate del texto vigente tras la reforma).

Una exacta delimitación de este proceso exige efectuar dos precisiones.

a) Como se desprende del escrito de demanda, las impugnaciones relativas a los apartados de la Ley 2/2013 que modifican la LC 1988 no afectan al íntegro contenido de los preceptos afectados —que como es propio de las leyes modificativas incorporan también la parte no alterada—, sino precisamente a las innovaciones introducidas por esta reforma legal. El objeto de nuestro enjuiciamiento, que necesariamente habrá de coincidir con el alcance de la impugnación, será delimitado en el momento de abordar el análisis pormenorizado de cada precepto.

b) En el suplico del escrito de demanda, la impugnación de la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2013 se contrae a su apartado 1. No obstante, a la vista de las alegaciones formuladas, tendremos asimismo por impugnado el apartado 4 de esta disposición, en aplicación de la doctrina sentada en la STC [236/2007](#), de 7 de noviembre, FJ 10: “en relación con el objeto de impugnación de los recursos, este Tribunal afirmó en la STC [233/1999](#), de 16 de diciembre, que el suplico ‘es la parte decisiva para reconocer y concretar el objeto de todo recurso’ (STC [195/1998](#), FJ 1), de manera que, en principio, nuestro examen debe contraerse exclusivamente a las disposiciones que en él se contienen. En una interpretación del art. 33 LOTC alejada de rigorismos formales, sin embargo, hemos puntualizado reiteradamente que la no reproducción de un precepto en el suplico no debe constituir obstáculo alguno para entender que ha sido recurrido si dicha omisión puede achacarse a un simple error (SSTC [178/1989](#), FJ 9; [214/1994](#), FJ 3), lo que sucederá cuando de las alegaciones expuestas en el cuerpo del recurso se desprenda con toda claridad la voluntad de su impugnación (SSTC [214/1994](#), FJ 3; [68/1996](#), FJ 1; [118/1996](#), FJ 23)” (fundamento jurídico 2).

2. Las tachas de inconstitucionalidad dirigidas por los recurrentes contra la Ley 2/2013 gravitan principalmente sobre tres preceptos constitucionales: los arts. 132, 45 y 9.3 CE. Por ello procede comenzar fijando las líneas maestras que posteriormente guiarán el examen individualizado de cada impugnación.

a) Conforme ha razonado la jurisprudencia de este Tribunal, el art. 132.2 CE ha dispuesto “que algunos de los tipos de bienes que doctrinalmente se han definido como pertenecientes al demanio ‘natural’ [la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental] formen parte del dominio público del Estado ... la Constitución se está refiriendo no a bienes específicos o singularmente identificados, que pueden ser o no de dominio público en virtud de una afectación singular, sino a tipos o categorías genéricas de bienes definidos según sus características naturales homogéneas ... [de modo que] la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico *iure privato*.” (STC [227/1988](#), de 29 de noviembre, FJ 14).

Profundizando en esta idea, la STC [149/1991](#), de 4 de julio, FJ 1 C) y D) resaltó que la facultad de legislador estatal para definir el dominio público y establecer su régimen jurídico está sujeta a condicionamientos que la propia Constitución establece de modo explícito o que implícita, pero necesariamente, resultan de su interpretación sistemática: “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 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 ... Esta naturaleza y estas características de la zona marítimo-terrestre no se reducen, como es bien sabido, al simple hecho físico de ser esa zona el espacio en el que entran en contacto el mar y la tierra. De esa situación derivan una serie de funciones sociales que la Carta Europea del Litoral resume, en el primero de sus apartados, señalando que es esencial para el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana, ocupa un lugar estratégico en el desarrollo económico y en la reestructuración de la economía mundial, es soporte de las actividades económicas y sociales que crean empleo para la población residente, es indispensable para el recreo físico y psíquico de las poblaciones sometidas a la presión creciente de la vida urbana y ocupa un lugar esencial en las satisfacciones estéticas y culturales de la persona humana. Para servir a estas funciones el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos”.

b) Las expresadas finalidades y obligaciones hallan asimismo justificación en el art. 45 CE, cuya singular importancia ha sido puesta de relieve por este Tribunal en numerosas resoluciones (entre otras, SSTC [64/1982](#), de 2 de noviembre, FJ 2; [199/1996](#), de 3 de diciembre, FJ 2; [102/1995](#), de 26 de junio, FFJJ 4 y 7; [73/2000](#), de 14 de marzo, FJ 12; [247/2007](#), de 12 de diciembre, FJ 20; [149/2011](#), de 28 de septiembre, FJ 3; [84/2013](#), de 11 de abril, FJ 6, y [45/2015](#), de 5 de marzo, FJ 5).

El nexo teleológico que une a los arts. 45 y 132 CE fue ya apreciado en la citada STC [227/1988](#): “a la inclusión genérica de categorías enteras de bienes en el demanio, es decir, en la determinación del llamado dominio público natural, subyacen prioritariamente otros fines constitucionalmente legítimos, vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias, como, por ejemplo, la que garantiza el art. 45 de la Constitución, o bien a la defensa y utilización racional de la ‘riqueza del país’, en cuanto que subordinada al interés general (art. 128.1 de la Constitución)” (FJ 14). Como igualmente expresamos en la STC [149/1991](#) y hemos reiterado en la más reciente STC [87/2012](#), de 18 de abril, “las funciones atribuidas por la Carta europea del litoral a las zonas costeras no sólo facultan, sino que obligan, al legislador estatal 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 (tal y como exigiría el propio art. 45 CE)” (FJ 4). Hemos apreciado esta misma conexión sistemática desde la perspectiva opuesta —la protección del medio ambiente— al resaltar “la importancia de estos bienes [entre ellos, las riberas del mar] para el interés general, valor colectivo donde estriba el fundamento de su calificación jurídica como públicos y de la adscripción de su dominio al Estado” (STC 102/1995, FJ 20)

En suma, 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, que se condensan en el mandato de su utilización racional. Por esta razón, la vinculación entre ambos preceptos constitucionales impone que, entre las diversas interpretaciones posibles del art. 132 CE, debamos respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir el mandato del art. 45 CE 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. Así lo señalamos en la STC [227/1988](#) respecto de la tarea interpretativa de las normas competenciales establecidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, [FJ 13; reiterada en la STC [30/2011](#), de 16 de marzo, FJ 5 c)], doctrina que debemos extender ahora a la interpretación sistemática de los arts. 45 y 132 CE, que se erige en paradigma de la estrategia de protección ambiental consistente en sustraer del tráfico privado los bienes que conforman el dominio público marítimo-terrestre natural.

c) Ahora bien, el art. 45 CE “enuncia un principio rector, no un derecho fundamental. Los Tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente, sin duda, pero ‘de acuerdo con lo que dispongan las leyes’ que desarrollen el precepto constitucional (art. 53.3 CE, SSTC [32/1983](#), fundamento jurídico 2, [149/1991](#), fundamento jurídico 1, y [102/1995](#), fundamentos jurídicos 4-7)” (STC [199/1996](#), FJ 3). Conforme a su carácter informador, es el legislador quien ha de determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese principio rector en el que la protección del medio ambiente consiste (STC [84/2013](#), de 11 de abril, FJ 6, y las allí citadas).

Tempranamente advirtió este Tribunal que ello no significa que estemos ante normas meramente programáticas, sino que el “reconocimiento, respeto y protección” de los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I, informarán “la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”, según ordena el art. 53.3 de la Constitución. Esta declaración constitucional impide considerar a tales principios como normas sin contenido y obliga a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes (STC [19/1982](#), de 5 de mayo, FJ 6). O, en otros términos, “al margen de su mayor o menor generalidad de contenido, enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 CE” (STC [14/1992](#), de 10 de febrero, FJ 11).

La exégesis de la obligación constitucional de defender y restaurar el medio ambiente o, dicho en otras palabras, la tarea de velar por la garantía del cumplimiento de las obligaciones que dimanar de este precepto constitucional se presenta siempre compleja cuando, como es el caso en este proceso, se alega regresión o involución de los estándares de protección medioambiental previamente establecidos en la esfera de la legislación ordinaria.

En términos de la STC [102/1995](#), de 26 de junio: “[e]l medio ambiente, tal y como ha sido descrito, es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si éste no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas. ... Diagnosticada como grave, además, la amenaza que suponen tales agresiones y frente al reto que implica, la reacción ha provocado inmediatamente una simétrica actitud defensiva que en todos los planos jurídicos constitucional, europeo y universal se identifica con la palabra ‘protección’, sustrato de una función cuya finalidad primera ha de ser la ‘conservación’ de lo existente,

pero con una vertiente dinámica tendente al ‘mejoramiento’, ambas contempladas en el texto constitucional (art. 45.2 CE), como también en el Acta Única Europea (art. 130 R) y en las Declaraciones de Estocolmo y de Río” (FJ 7).

Ya constatamos en la temprana STC [64/1982](#), de 4 de noviembre, que “el art. 45 [CE] recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la ‘utilización racional’ de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida” (FJ 3).

En definitiva, el ordenamiento medioambiental no es neutro, no se entiende si se olvida que nace con esta impronta, con el sello de identidad de esta finalidad tuitiva, para hacer frente a los fenómenos de degradación y a las amenazas de todo género que pueden comprometer la supervivencia del patrimonio natural, de las especies y, en último término, afectar negativamente a la propia calidad de vida en los hábitats humanos, dada la interdependencia entre unos y otros.

El momento presente no se caracteriza por la desaparición o reducción drástica de los riesgos detectados en el momento de dictar las resoluciones citadas; antes bien, se caracteriza por la emergencia de nuevas preocupaciones concentradas en los efectos del cambio climático. Así lo reconoce la propia Ley 2/2013 en la reforma del art. 2 a) LC, que plasma entre los objetivos de la Ley el de adaptación al cambio climático, traducido en medidas como las recogidas en los arts. 13 *ter*, 44.2, 76 m) LC, o en la disposición adicional octava de la Ley 2/2013.

En este contexto, el principio de no regresión del Derecho medioambiental (también conocido como cláusula *stand-still*) entronca con el propio fundamento originario de este sector del ordenamiento, y enuncia una estrategia sin duda plausible en orden a la conservación y utilización racional de los recursos naturales, que con distintas técnicas y denominaciones ha tenido ya recepción en algunas normas de carácter sectorial del Derecho internacional, europeo o nacional (STC [45/2015](#), de 5 de marzo, FJ 4) o en la jurisprudencia internacional o de los países de nuestro entorno, cuyo detalle no viene al caso porque se trata de referencias sectoriales que no afectan específicamente al dominio público marítimo-terrestre. En la vocación de aplicación universal con la que dicho principio se enuncia, es hoy por hoy a lo sumo una *lex non scripta* en el Derecho internacional ambiental y, sin duda, constituye una formulación doctrinal avanzada que ya ha alumbrado una aspiración política de la que, por citar un documento significativo, se ha hecho eco 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” (apartado 97).

Así las cosas, el interrogante que debemos despejar es si cabe extraer directamente tal principio de los postulados recogidos en el art. 45 CE. Ciertamente, como ya advertimos en las citadas SSTC [149/1991](#) y [102/1995](#), las nociones de conservación, defensa y restauración del medio ambiente, explícitas en los apartados 1 y 2 de este precepto constitucional, comportan tanto la preservación de lo existente como una vertiente dinámica tendente a su mejoramiento que, en lo que particularmente concierne a la protección del demanio marítimo-terrestre, obligan al legislador a asegurar el mantenimiento de su integridad física y

jurídica, su uso público y sus valores paisajísticos. En particular, el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva. Esta dimensión inevitablemente evoca la idea de “no regresión”, aunque los conceptos que estamos aquí contrastando no admiten una identificación mecánica, pues es también de notar que el deber constitucional se proyecta sobre el medio físico, en tanto que el principio de no regresión se predica del ordenamiento jurídico. En términos constitucionales, esta relevante diferencia significa que la norma no es intangible, y que por tanto la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente.

Ir más allá de esta noción requeriría, como premisa mínima, atribuir al derecho al medio ambiente un contenido intangible para el legislador. Esta construcción encuentra, en nuestro sistema constitucional, las dificultades intrínsecas a la propia extensión y abstracción de la noción de “medio ambiente”, y a la ausencia de parámetros previos que contribuyan a la identificación del contenido de ese instituto jurídico. Ante tales dificultades, no se antoja casual que el principal reconocimiento de los derechos subjetivos en materia de medio ambiente se haya plasmado, hasta el presente, en el Convenio de Aarhus a través de los llamados “derechos procedimentales” (información, participación y acceso a la Justicia).

d) En razón de no poder identificar el deber de conservar el medio ambiente con el deber de conservar la norma, el control objetivo y externo que corresponde efectuar a este Tribunal habrá de ejercerse fraguando un equilibrio entre estos dos polos: (i) como hemos señalado en otro contexto, como principio, “la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia” (STC [31/2010](#), 28 junio, FJ 6); (ii) esta noción, consustancial al principio democrático, otorga al legislador un margen de configuración plenamente legítimo, amplio pero no ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución. Señaladamente, de la interpretación sistemática de los arts. 45 y 132 CE, que delimitan el contorno de la discrecionalidad del legislador, lógicamente más reducido cuando afecta al núcleo de los bienes demanializados *ex art.* 132.2 CE y más extenso cuando se trata de definir el dominio público de configuración legal o el régimen general de uso de los bienes de dominio público.

Resta añadir que, como es evidente, la solución no vendrá dada por la mera comparación entre la Ley de costas de 1988 y la Ley 2/2013 objeto de este recurso, pues la primera no constituye parámetro jurídico válido para determinar la constitucionalidad de la segunda. A lo sumo, la Ley de costas de 1988 es un hito importante en cuanto fue la primera norma que desarrolló las previsiones del art. 132.2 CE sobre el dominio público marítimo-terrestre, objeto de amplia atención en nuestra STC [149/1991](#). Como tal, puede contribuir a la interpretación de la evolución legislativa y del grado de alteración del *statu quo* que supone su reforma, pero en ningún caso puede erigirse en un factor de petrificación, que en tantas ocasiones hemos rechazado por contrariar el legítimo margen de configuración del legislador democrático y el propio carácter dinámico del ordenamiento jurídico (por todas, STC [141/2014](#), de 11 de septiembre, FJ 9).

e) Como advierte el Abogado del Estado, de una u otra manera todos los argumentos del recurso alegan la vulneración de los principios de irretroactividad, seguridad jurídica e

interdicción de la arbitrariedad consagrados por el art. 9.3 CE, si bien también dedican a este precepto constitucional un apartado específico de sus alegaciones que concentra las tachas por este motivo (o motivos) en un grupo más reducido de preceptos impugnados.

Para evitar reiteraciones innecesarias, y por la directa conexión de todas o algunas de las vertientes de los principios del art. 9.3 CE con el contenido de cada una de las impugnaciones, esta dimensión del recurso será abordada en el análisis de cada precepto, que iniciamos seguidamente.

3. Los arts. 1.2 y 1.3 de la Ley 2/2013 modifican los arts. 3 y 4 LC, que respectivamente definen los géneros de bienes demanializados directamente por el art. 132.2 CE y aquellos otros que han entrado en esta categoría demanial por decisión del legislador ordinario.

a) La extensión de la zona marítimo-terrestre se estableció en el art. 3.1 a) LC 1988 por referencia al alcance de las olas en los mayores temporales conocidos, criterio que fija el límite interior de la zona. La modificación introducida en el primer párrafo de este precepto por el art. 1.2 de la Ley 2/2013 consiste únicamente en remitir tal alcance a “los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente”, la cual se impugna por entender que se trata de una deslegalización contraria al art. 132.2 CE.

Es doctrina consolidada de este Tribunal que “la reserva de ley no impide que las leyes ‘contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador’ (SSTC [83/1984](#), de 24 de julio, FJ 4, y [292/2000](#), de 30 de noviembre, FJ 14, por todas). Ahora bien, las habilitaciones a la potestad reglamentaria deben, según nuestra doctrina, restringir el ejercicio de dicha potestad ‘a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley, de modo que no se llegue a una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esa facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir’ (SSTC [83/1984](#), de 24 de julio, FJ 4; y [1/2003](#), de 16 de enero, FJ 3, por todas)” (STC [18/2011](#), de 3 de marzo, FJ 9).

La reforma del art. 3.1 a) LC no contraviene esta doctrina, porque no altera en modo alguno el criterio sustantivo que sirve para fijar el límite interior de la zona marítimo-terrestre por referencia al alcance de las olas en los mayores temporales conocidos. Se limita a remitir la concreción de este criterio decisor, netamente empírico y, por definición, variable tanto en el espacio como en el tiempo, a una normativa que responda al conocimiento técnico, en constante evolución. Con ello no hace sino incrementar las garantías de rigor, objetividad y homogeneidad en la práctica de los deslindes, coadyuvando asimismo al control jurisdiccional de la legalidad de la actuación administrativa. Tales criterios técnicos, regulados actualmente en el art. 4 a) del Reglamento general de costas aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, se basan en la utilización de los registros de boyas y satélites, así como en los datos oceanográficos o meteorológicos, para determinar las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas y al oleaje, durante al menos cinco ocasiones en un periodo de cinco años, salvo los casos excepcionales en que la mejor evidencia científica disponible demuestre la necesidad de utilizar otro criterio. No es misión de este Tribunal examinar la legalidad de estas previsiones, cuyo control corresponde a la jurisdicción ordinaria. Ya recordamos en la citada STC [18/2011](#) que, de estimarse que ese

desarrollo reglamentario se ha producido invadiendo el ámbito de lo constitucionalmente reservado a la ley, puede ser instado su control a través de los instrumentos que nuestro ordenamiento tiene previstos al efecto (fundamento jurídico 9).

Lo que interesa destacar en esta resolución es que un hipotético exceso reglamentario no empaña el juicio de constitucionalidad de la reforma del art. 3.1 a) LC, que se limita a incorporar una precisión que encaja sin ninguna dificultad en el ámbito admisible de la colaboración reglamentaria.

b) El nuevo párrafo tercero del art. 3.1 a) LC excluye de la zona marítimo-terrestre los “terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público”. En consonancia con lo anterior, el art. 1.3 de la Ley 2/2013 modifica el art. 4.3 LC. Si para la Ley de costas de 1988 eran demaniales los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa, ahora quedan excluidos los que reúnan los requisitos establecidos en el art. 3.1 a), salvo que fueran navegables.

Los recurrentes fundan la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE y del art. 132.2 CE en la concepción de la zona marítimo-terrestre como un hecho físico, por lo que los terrenos excluidos por estos preceptos forman parte de la misma, siendo irrelevante que su inundación haya sido natural o artificial. Respecto del art. 4.3, añaden que la navegabilidad nada dice sobre la pertenencia o no al demanio.

La reforma legal no infringe el art. 132.2 CE. El inciso “siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público” acota de forma significativa la reforma y salva su constitucionalidad, porque supone que no quedan afectados por la exclusión los terrenos naturalmente inundables, que son en todo caso zona marítimo-terrestre, de dominio público por imperativo constitucional. Los terrenos inundados o inundables por causas naturales —o, en términos del párrafo segundo de este mismo precepto legal, cuya redacción permanece inalterada, “en general, 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”— son los que forman parte del demanio natural o de “la noción genérica de la zona marítimo-terrestre como zona en donde el mar entra en contacto con la tierra emergida” [STC [149/1991](#), FJ 2 A)], cuya intangibilidad está asegurada por el art. 132.2 CE. Preservada esta categoría en el art. 3 LC antes y después de la reforma de 2013, es de advertir que el art. 4 incluyó los terrenos inundados “por cualquier causa” (*rectius*: por cualquier otra causa distinta a las naturales) en el ámbito del dominio público de configuración legal, si bien los terrenos inundados mediante técnicas artificiales, cuya cota sea superior a la de la mayor pleamar, ya quedaron excluidos del demanio por el art. 6.2 del Reglamento de la Ley de costas de 1989. Constatado que la reforma de 2013 no afecta a la consideración demanial de las zonas naturalmente inundables, la alteración de los criterios de delimitación del dominio público de configuración legal puede desde luego ser motivo de legítima discrepancia, pero no de infracción del art. 132.2 CE.

Para los recurrentes, la arbitrariedad del legislador se hace evidente por la incongruencia en la que ha incurrido: (i) al no modificar el art. 4.2 LC, a cuyo tenor pertenecen al dominio público marítimo-terrestre los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera; y (ii) al exigir que la inundación sea artificial y controlada, lo que permite deducir que la inundación artificial pero no controlada no impide el ingreso de los terrenos en el demanio. La eventual incongruencia con el artículo 4.2 (que

también delimita una porción del dominio público de configuración legal) habría quedado aclarada mediante la reforma del artículo 4.3, por lo que esta objeción no pasa de constituir una apreciación crítica que se adentra en el terreno propio de la técnica normativa, cuya valoración no es misión de este Tribunal. Las dudas que por este motivo hayan podido suscitarse pueden resolverse a través de las reglas de interpretación admisibles en Derecho, y no permiten fundar una apreciación de arbitrariedad. Por lo que se refiere al carácter controlado de la inundación artificial, estamos ante una exigencia derivada de la propia inalterabilidad demanial de las zonas naturalmente inundables. La inundación artificial y controlada, conviene insistir, ha de producirse sobre terrenos que con anterioridad no fueran de dominio público. Pero es que, además, requiere de obras o instalaciones que, disponiendo del correspondiente título administrativo, deben a su finalización impedir o controlar la comunicación permanente de los terrenos con el mar [art. 3.1 a) del Reglamento de costas de 2014]. Todo ello, al asegurar en definitiva la preservación de la integridad física y jurídica de las zonas naturalmente inundables, descarta la arbitrariedad, al tiempo que corrobora que el legislador no ha incurrido en vulneración del art. 132.2 CE.

c) Del concepto de playa recogido en el art. 3.1 b) LC, la modificación introducida por el art. 1.2 de la Ley 2/2013 afecta a las dunas. Éstas tienen ahora carácter demanial solamente “hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”. El nuevo apartado 4 del artículo 3, que no ha sido impugnado, incluye la definición de dunas en los términos siguientes: “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”.

Alegan los recurrentes que, al anularse la consideración demanial de todas las cadenas de dunas litorales, se limita indebidamente el ámbito del dominio público, excluyendo espacios que forman parte de un único ecosistema, que sólo quedarán protegidos *per relationem* con otros elementos del litoral (la garantía de la estabilidad de la playa y la defensa de la costa), infringiendo con ello el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, y el art. 132.2 CE.

Estamos ante una delimitación de la playa, dependencia demanial por imperativo del art. 132.2 CE. Puede extrapolarse aquí lo que dijéramos en la STC [149/1991](#) a propósito de la delimitación de la zona marítimo-terrestre: que la nueva Ley utilice para su delimitación “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, ésta 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” [(FJ 2 A)].

En la interpretación sistemática de los arts. 132.2 y 45 CE que hemos fijado como canon en el fundamento jurídico 2, esta libertad del legislador debe acomodarse a su deber de preservar la integridad no sólo jurídica, sino también física del demanio natural. Por ello habremos de analizar si la nueva delimitación del dominio público, en cuanto afecta a las dunas, es o no compatible con esta *ratio*.

Lo primero que hemos de constatar es que se trata de una innovación relativa, porque ya el art. 4 d) del Reglamento de la Ley de costas de 1989, tras incluir en la delimitación de la

playa las cadenas de dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino, modulaba la inclusión de las restantes dunas limitándolas a las “fijadas por vegetación hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”. Sobre esta previsión reglamentaria se ha pronunciado el Tribunal Supremo, advirtiendo que, para excluir una duna del dominio público estatal, se precisa una prueba específica y contundente de que la duna ha sido fijada por la vegetación hasta el punto de que no resulta necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. En definitiva, que se haya convertido en un elemento geológico muerto, sin actividad alguna para el entorno ni para sí misma, de forma tal que nada recibe de su periferia, ni ésta nada de aquélla (por todas, STS de 5 de diciembre de 2013). Cumple añadir que el antedicho criterio jurisprudencial es plenamente congruente con el diseño de proteger la integridad del demanio natural que debe guiar al legislador por imperativo de los arts. 45 y 132.2 CE y con los propios objetivos de integridad, conservación, protección, restauración y adaptación del dominio público marítimo-terrestre, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático, según dispone el art. 2 a) LC. Pues en efecto, así entendida, la exigencia de garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa impide la exclusión de las dunas móviles o en evolución, y no puede ser de otro modo pues su preservación resulta indispensable para garantizar la integridad de las playas, en su doble consideración de demanio natural y de ecosistema vulnerable. Máxime en un escenario global de calentamiento de los océanos y subida del nivel del mar, que en nuestro país abre el riesgo de pérdida de cadenas de dunas debido a la erosión y regresión del litoral, fenómeno pronosticado por organismos acreditados como el grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático, creado por Naciones Unidas y la Organización Meteorológica Mundial (“Informe IPCC 2014•) o la Agencia Europea de Medio Ambiente (“Informe AEMA 2015”), y que es ya un hecho incontrovertido para la comunidad internacional (apartados 165 y 190 de la Declaración “Río+20” de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, 2012).

En estos términos, la elevación de rango del expresado criterio del Reglamento de costas de 1989 admite perfectamente la misma interpretación, que por lo demás aparece confirmada en su actual desarrollo reglamentario. Junto a la definición de los distintos tipos de dunas recogida en su art. 3.4 c), el art. 4 c) del Reglamento de costas de 2014 incluye en el dominio público, por cumplir la función recogida en el precepto legal, las dunas en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino, así como las dunas primarias y secundarias (en función de su grado de cobertura vegetal) hasta su borde interior. No formarán parte del dominio público, por no ser necesarias para garantizar dicha función, las dunas relictas (formadas en otro tiempo geológico, aisladas tierra adentro o colgadas sobre una costa rocosa, sin vinculación con ninguna playa) y las dunas estabilizadas (las que cuentan con un 75 por 100 de cobertura vegetal leñosa), salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica disponible demuestre la necesidad de incluir estas últimas.

En consecuencia, no es posible apreciar que la nueva regulación de las dunas suponga la incorporación de criterios de delimitación del dominio público natural que puedan poner en riesgo su integridad, lo que conlleva la desestimación de la impugnación.

4. El art. 23 LC regula la extensión de la zona de servidumbre de protección, fijando con carácter general su anchura en 100 metros, medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, aunque pueda ser ampliada hasta un máximo de otros 100 metros cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre, en atención a las peculiaridades del

tramo de costa de que se trate. El art. 1.10 de la Ley 2/2013 introduce un nuevo apartado 3 que posibilita su reducción hasta 20 metros en determinados supuestos.

En la STC [149/1991](#) ratificamos la constitucionalidad del art. 23 LC 1988, al considerar que la fijación de una banda de anchura uniforme es el modo tradicional de establecer la delimitación de la zona de servidumbre contigua a la marítimo-terrestre, con independencia de cuál sea la anchura que a la misma se asigna, lo que no puede ser tachado de carencia de racionalidad, dado el procedimiento seguido para determinar el límite interior de la ribera del mar. Añadimos que es seguramente el procedimiento más eficaz para asegurar la igualdad en el contenido del derecho de propiedad sobre los terrenos colindantes con la zona marítimo-terrestre, aunque ello no constituye impedimento para su posible ampliación, adoptando la decisión más adecuada y conveniente a fin de asegurar la efectividad de la servidumbre según las posibilidades del tramo de costa de que se trate [FJ 3 D a)].

La misma *ratio* nos conduce derechamente ahora a descartar que el nuevo art. 23.3 LC incurra en inconstitucionalidad. La fijación de la zona de servidumbre de protección en 100 metros como regla general era y es compatible con el establecimiento, en más, pero también en menos, de márgenes de flexibilidad que tengan en cuenta la realidad preexistente (disposición transitoria tercera LC) o las diversas características físicas de cada tramo de la costa. En los propios términos de la STC [149/1991](#), “la variedad de las condiciones físicas de la costa hace razonable, e incluso impone, que no sean idénticas las normas que hayan de aplicarse en uno u otro sitio para la protección del medio ambiente litoral y para asegurar la utilización del demanio, o tal vez, más precisamente, que la estructura jurídicamente uniforme de la protección y de la libertad de acceso (limitaciones a la propiedad, servidumbres de acceso y tránsito) se haga compatible con una acomodación de las determinaciones normativas a la diversidad natural” [FJ 3 C)]. No hay que olvidar, por otra parte, que la regulación de la extensión de la zona de servidumbre de protección se encuadra materialmente en el ámbito de la legislación básica de protección del medio ambiente dictada *ex art.* 149.1.23 CE (STC [149/1991](#), FJ 3) que, como hemos confirmado en la STC [146/2013](#), de 11 de julio, se trata de un “marco no necesaria y exactamente uniforme para todas las áreas geográficas del territorio nacional” (FJ 4).

Las mismas razones sirven para descartar la tacha de inconstitucionalidad que los recurrentes basan en el principio de no regresión del estándar de protección ambiental, que entienden implícito en el bloque constitucional, debiendo remitirnos a lo ya dicho en el fundamento jurídico 2.

Tampoco cabe apreciar una deslegalización contraria a la reserva de ley del art. 132.1 CE para la determinación del régimen jurídico de los bienes de dominio público. La norma impugnada, que no forma parte de este núcleo estricto, sino de las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar, proporciona, bien que de modo genérico, criterios suficientes, todos ellos basados en circunstancias físicas (características geomorfológicas, ambientes de vegetación, y distancia respecto de la desembocadura), para hacer posible un desarrollo que, ciñendonos siempre al enjuiciamiento de la ley que nos compete, no desborda el ámbito de la ordinaria colaboración ley-reglamento.

5. El art. 1.11 de la Ley 2/2013 modifica los apartados 1 c) y 2, e introduce un nuevo apartado 4 en el art. 25 LC.

Como señala el Abogado del Estado, los recurrentes nada alegan en relación con el art. 25.2, por lo que queda excluido de nuestro enjuiciamiento.

La nueva redacción del art. 25.1 c) LC cambia el régimen de prohibición de las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos. La prohibición general anterior a la reforma se limita ahora a los “yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas”. Como excepción a la prohibición del art. 25.1 f), el nuevo apartado 4 del art. 25 LC remite al reglamento el establecimiento de las condiciones en las que se podrá autorizar la publicidad, “siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas y no sea incompatible con la finalidad de la servidumbre de protección”.

La impugnación de ambas reformas se basa en la vulneración del principio de no regresión, que ha sido objeto de análisis general en el fundamento jurídico 2 de esta resolución. En ese contexto, la primera consideración a formular es que la nueva regulación no desprotege en su integridad los yacimientos de áridos, al mantener la prohibición de las actividades que impliquen la destrucción de los naturales o no consolidados. Por otra parte, para determinar el alcance de la prohibición recogida en este precepto, tanto en la redacción anterior como en la vigente, ha de repararse en que la prohibición recogida en el art. 25 LC se predica de la destrucción, pero no impide toda actividad extractiva. Así se deduce de lo establecido en el art. 63 LC, que no ha sido objeto de modificación por la Ley 2/2013, y que precisamente regula la autorización de las extracciones de áridos y dragados. Se trata pues de una actividad lícita antes y después de la reforma legal, si bien sometida a importantes restricciones a fin de evaluar debidamente sus efectos en el dominio público marítimo-terrestre y, en particular, para salvaguardar la integridad de la playa.

Algo parecido sucede con la publicidad de las instalaciones o actividades permitidas en la zona de servidumbre de protección. La reforma de 2013 no supone una novedad absoluta, ya que la publicidad admitida, para casos contados, tiene un claro antecedente en el art. 45.5 del Reglamento de la Ley de costas de 1989, que ya contemplaba una excepción para los rótulos indicadores de establecimientos, siempre que se coloquen en su fachada y no supongan una reducción del campo visual.

Desde la perspectiva del control objetivo de constitucionalidad que corresponde a este Tribunal, que excluye toda valoración política o de conveniencia u oportunidad, ha de concluirse por tanto que tales opciones están comprendidas en la libertad de configuración del legislador, que se proyecta con mayor intensidad cuando se trata de regular no ya el régimen de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, que en sus líneas maestras figura en el art. 132 CE como límite infranqueable, sino las limitaciones que afectan a los predios sitios en la franja adyacente; los terrenos contiguos a la ribera del mar.

Por último, hemos de descartar que el nuevo art. 25.4 LC incurra en infracción de la reserva de ley instituida por el art. 132.1 CE. Las prohibiciones que rigen en la zona de servidumbre de protección admiten un desarrollo reglamentario cuya delimitación queda predeterminada en el precepto legal de modo adecuado, al exigir la concurrencia de dos requisitos: el primero se refiere a un dato objetivo y de sencillo contraste, como es la existencia de actividades o instalaciones previamente permitidas; el segundo impone una restricción adicional por remisión a un criterio sin duda alguna abierto o indeterminado (la compatibilidad con la finalidad de la servidumbre), pero que resulta susceptible de desarrollo reglamentario,

justificado por la casuística propia de la heterogeneidad de espacios físicos e instalaciones o actividades sobre las que recae. Todo ello queda sometido, en última instancia, al control de la jurisdicción ordinaria.

6. El art. 1.12 de la Ley 2/2013 introduce un nuevo apartado 6 en el art. 33 LC, a fin de regular el régimen de ocupación y uso de las playas. Los argumentos en los que los recurrentes apoyan la tacha de inconstitucionalidad por infracción del art. 132.2 CE no pueden ser acogidos. Aunque este precepto constitucional se refiera a las playas como categoría unitaria, la distinción que introduce el nuevo art. 33.6 LC entre tramos naturales y urbanos no afecta a su naturaleza demanial, sino al régimen de uso de estos bienes. En este campo, el legislador goza de un mayor margen de apreciación a la hora de adoptar las medidas que crea necesarias para preservar las características propias de estos bienes, estando obligado en virtud de los arts. 45 y 132.2 CE, como hemos señalado en el fundamento jurídico 2, 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 [STC [149/1991](#), FJ 1 C) y D)]. En atención a estos deberes constitucionales, no puede calificarse de irrazonable que la determinación de los usos admisibles en las playas tenga en cuenta el grado de urbanización del entorno en el que se desenvuelven, y module en consecuencia el régimen de ocupación y uso atendiendo a su naturaleza, dotando a los tramos naturales de las playas de un elevado nivel de protección que restrinja su ocupación. Tampoco cabe apreciar que esta reforma suponga un giro copernicano, si atendemos a lo dispuesto en el art. 33 LC 1988, que fijó criterios indistintos para el uso y ocupación del conjunto de las playas, con un considerable margen de flexibilidad (tales como el libre acceso público a las instalaciones, salvo razones de policía, de economía u otras de interés público; la ubicación preferente, que no exclusiva, de las instalaciones de servicio fuera de la playa; o la ocupación admisible de la playa hasta la mitad de su superficie en pleamar), con la salvedad de la prohibición absoluta de estacionamiento, circulación no autorizada de vehículos, campamentos y acampadas, que no se ha visto alterada en la reforma de 2013.

La remisión reglamentaria recogida en el precepto no constituye una deslegalización susceptible de reproche constitucional, sino que estamos, una vez más, ante una fórmula admisible de colaboración entre la ley y el reglamento, ya que el apartado impugnado recoge de forma suficiente los criterios que habrán de observarse en su desarrollo.

En cuanto a la inseguridad jurídica provocada por la distinción inconcreta de dos categorías de playas, según sean tramos urbanos o naturales, la inclusión de esta precisión o descripción en la exposición de motivos no es motivo suficiente para que el precepto pueda ser tachado de inconstitucional. En todo caso, la fórmula recogida en la exposición de motivos para distinguir los tramos de playa urbanos, los contiguos con suelos urbanizados, y naturales, los contiguos a espacios protegidos o suelo rural, proporciona una pauta interpretativa para el desarrollo reglamentario, cuya concreción requiere de la inexcusable participación de las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a las que corresponde tanto la clasificación urbanística del suelo como la declaración de espacios protegidos, incluidos los que contengan bienes pertenecientes a la ribera del mar (STC [102/1995](#), FJ 20), salvedad hecha de la singularidad de los parques nacionales.

7. El art. 1.39 de la Ley 2/2013 modifica la disposición transitoria primera LC. Son objeto de impugnación sus apartados 2, 3 y 5. La modificación de los dos primeros se impugna en relación con el art. 2 de la Ley 2/2013, que regula la prórroga de las concesiones otorgadas al

amparo de la normativa anteriormente en vigor, por lo que serán objeto de examen conjunto más adelante.

Fijando pues la atención en el nuevo apartado 5 de la disposición transitoria primera LC, hay que comenzar recordando que la misma, en su versión de 1988, abordó la problemática de los denominados enclaves privados en el dominio público marítimo-terrestre, como consecuencia de la existencia de títulos de propiedad sobre terrenos que, o bien eran ya demaniales antes de la promulgación de la Ley de costas de 1988, o bien pasaron a serlo como consecuencia de los nuevos criterios que en esa fecha incorporó el legislador para la delimitación de los bienes de dominio público. Como excepción al tratamiento que la disposición transitoria primera confiere a estos enclaves, su nuevo apartado 5 excluye del dominio público marítimo-terrestre a los terrenos que 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.

Nos hemos ocupado previamente del tratamiento legal que el art. 3.1 a) párrafo tercero LC confiere a los terrenos inundados artificial y controladamente, “que antes de la inundación no fueran de dominio público”, concluyendo que su exclusión del demanio no infringe el art. 132.2 CE, precisamente porque no afecta a los terrenos naturalmente inundables. Aquí estriba la diferencia sustancial entre ambos preceptos. Los terrenos afectados por el nuevo apartado 5 de la disposición transitoria primera LC se delimitan por remisión a los apartados anteriores (esto es, se trata de terrenos ubicados en la zona marítimo-terrestre o la playa, según especifican los apartados 1 y 2). Y la precisión de su inciso final (“aun cuando sean naturalmente inundables”) confirma sin lugar a dudas que la excepción que aquí se contempla sí afecta a terrenos situados en la franja integrada en el dominio público por imperativo del art. 132.2 CE. Estamos así ante el anverso y el reverso del mismo fenómeno de inundación artificial y controlada de terrenos: frente al art. 3.1 a), párrafo tercero, que sólo permite la exclusión de los situados en cota superior a la de la mayor pleamar, el apartado 5 de la disposición transitoria primera excluye terrenos situados en la playa o la zona marítimo-terrestre, terrenos “naturalmente inundables” (o, en términos del art. 3.1 a), párrafo segundo “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”).

Por ello, retomamos el hilo conductor del fundamento jurídico 3 b) para reiterar que el legislador dispone de margen de configuración para decidir acerca del régimen jurídico de los terrenos que, no perteneciendo a la ribera del mar, hubieran sido inundados mediante técnicas artificiales y controladas. Pero procede asimismo afirmar, *contrario sensu*, que la pretensión de excluir porciones del dominio público natural en atención a su transformación artificial y al tipo de explotación resulta constitucionalmente inadmisibles. La naturaleza demanial de estas categorías de bienes no es disponible para el legislador, puesto que está determinada directamente por el art. 132.2 CE. Ya en la STC [227/1988](#), este Tribunal sostuvo que la Constitución ha incorporado directamente al dominio público estatal en el artículo 132.2 determinados tipos de bienes, entre ellos la zona marítimo-terrestre, que constituyen categorías o géneros enteros definidos por sus características físicas o naturales homogéneas. Estamos ante una inclusión genérica e indivisible: “tratándose del ‘demanio natural’, es lógico que la potestad de demanializar se reserve al Estado en exclusiva y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan, asimismo, como unidad indivisible en el dominio público estatal” (fundamento jurídico 14).

Sin variación de estas premisas, la STC [149/1991](#), FJ 2 A) analizó los cambios conceptuales introducidos por la Ley de costas de 1988, cuya constitucionalidad quedó ratificada admitiendo un margen de modificación compatible con el valor léxico de los conceptos constitucionales y con las antedichas características de inclusión genérica, unitaria e indivisible de categorías de bienes. Por ello, al abordar el problema de los enclaves privados en la zona delimitada por el art. 132.2 CE, la misma STC [149/1991](#) advierte: “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. Dejando de lado esto último para reducirnos sólo a la tarea constitucionalmente encomendada al legislador, es evidente que éste, 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 (y con los derechos que simultáneamente la Constitución consagra, entre los que ahora merece especial atención el de propiedad) para los problemas que plantea la eventual existencia de titularidades dominicales sobre zonas que, por mandato constitucional, quedan integradas en el dominio público estatal” [(fundamento jurídico 8 A)].

De la anterior doctrina se desprende que la libertad del legislador a la que se hace referencia en la STC [149/1991](#) no es absoluta, pues no consiente una exclusión de terrenos que, por decisión del propio constituyente, gozan de la máxima protección, por resultar contraria a la concepción unitaria e indivisible que resulta inherente a la propia categoría completa de los bienes que conforman el demanio natural. Ante la decisión del constituyente, es claro que las titularidades dominicales privadas preexistentes “recaen sobre unos bienes —zona marítimo-terrestre y playas— que por sus propias características físicas y naturales eran y son de dominio público y, por tanto, se trata de unas titularidades que por imperativo constitucional deben cesar” [STC [149/1991](#), FJ 8 B a)], sin perjuicio de que de ello derive el régimen de concesiones compensatorias regulado en esta misma disposición transitoria, que fue objeto de detallado análisis en la citada resolución. Es asimismo evidente que la circunstancia accidental de que los terrenos demaniales afectados hayan sido objeto de inundación artificial para dedicarlos a actividades de cultivos marinos o salinas puede explicar que se permita la ocupación por tratarse de actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (art. 32.1 LC), pero no proporciona base alguna para introducir una excepción a la titularidad demanial de las zonas naturalmente inundables.

En atención a lo expuesto, el art. 1.39 de la Ley 2/2013, en cuanto introduce un nuevo apartado 5 a la disposición transitoria primera LC, infringe el art. 132.2 CE y por ello resulta inconstitucional y nulo.

8. El art. 1.40 de la Ley 2/2013 modifica la disposición transitoria cuarta LC, que abordó la problemática derivada de las obras e instalaciones construidas o autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de costas de 1988. Se modifica su apartado 2, letras a), b) y c), y se introduce un nuevo apartado 3.

En sustancia, la modificación de esta disposición transitoria consiste en la admisión de obras de reparación, mejora, consolidación y reparación, siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes. En contraste con la regulación

vigente hasta 2013, la reforma implica: (i) la admisión por primera vez de este tipo de obras en zona de dominio público [apartado 2 a)]; (ii) la considerable ampliación de las obras admitidas en la zona de servidumbre de tránsito, que con anterioridad sólo contemplaba la posibilidad de las pequeñas reparaciones que exija la higiene, ornato y conservación [apartado 2 b)]; y (iii) la regulación de las obras admisibles en la zona de servidumbre de protección, en sustitución de la redacción anterior, considerada inconstitucional y nula por la STC [149/1991](#), FJ 8 E), por invadir las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo [apartado 2 c)]. El nuevo apartado 3 incorpora requisitos comunes a todas estas obras, consistentes en establecer una serie de exigencias tendentes a mejorar la eficiencia energética y el ahorro efectivo del consumo de agua, y en sustituir la autorización por la técnica de la declaración responsable a efectos de manifestar el cumplimiento de los requisitos legales.

En atención a lo razonado en el fundamento jurídico 2, no puede prosperar esta impugnación, basada en la tesis sustentada por los recurrentes en torno al principio de no regresión del Derecho medioambiental. Una vez que ha quedado descartado que la mera comparación con lo dispuesto en la Ley de costas de 1988 constituya un soporte válido para fundamentar un quebrantamiento de la Constitución, ha de constatarse que las modificaciones introducidas en la disposición transitoria cuarta de dicha Ley recaen sobre obras o instalaciones existentes o autorizadas con anterioridad a su entrada en vigor, bien porque contarán con previa autorización o concesión conforme a la Ley de costas de 1969, bien porque, sin disponer de dichos títulos, hayan sido legalizadas por razones de interés público, según lo dispuesto en el apartado 1 de esta disposición, que no experimenta modificación. No se consiente el aumento de su volumen, altura o superficie, y no se altera la duración de las concesiones en zona de dominio público, la garantía de la servidumbre de tránsito o, en fin, el régimen general vigente en la zona de servidumbre de protección. Al margen de la valoración que merezca esta regulación desde vertientes diferentes a la estricta perspectiva jurídico-constitucional, no cabe pues apreciar que en modo alguno se desborde el margen de configuración del que dispone el legislador. Cabe añadir que los requisitos adicionales del nuevo apartado 3 (eficiencia energética y ahorro efectivo en el consumo de agua) están claramente orientados a mejorar aspectos medioambientales de estas obras e instalaciones, aunque su hipotética ausencia no enervaría la conclusión anterior. Y, como nada dice la Constitución acerca de las técnicas de intervención administrativa adecuadas para verificar la aplicación de la norma, ningún reproche de constitucionalidad cabe formular a las elegidas; esto es, el informe favorable en la zona de servidumbre de tránsito o la declaración responsable a efectos del cumplimiento de los requisitos técnicos de las obras.

9. Se impugnan el art 1.41 de la Ley 2/2013, que introduce una nueva disposición adicional décima LC, al objeto de regular las urbanizaciones marítimo-terrestres, y, por conexión, la disposición adicional sexta de la Ley 2/2013, que reintegra el dominio de los terrenos de estas urbanizaciones que pierdan su condición demanial a los titulares que los tuvieran inscritos en el Registro de la Propiedad.

La alegada infracción del art. 132 CE se funda en que la alteración del ecosistema y de la mutación demanial por mano del hombre, así como la exclusión de los estacionamientos náuticos, son contrarios a la directa demanialización constitucional. Sin embargo, como ya advertimos en el fundamento jurídico 3 b) al analizar la problemática de los terrenos inundados artificial y controladamente, sólo los terrenos naturalmente inundables forman parte del dominio público preservado por el art. 132.2 CE. En el caso de las urbanizaciones marítimo-terrestres, el elemento decisivo para desestimar el vicio de inconstitucionalidad

denunciado radica en que estas urbanizaciones no se ubican en la franja demanial preservada por el citado precepto constitucional, sino que se caracterizan por conformarse a partir de la inundación artificial de terrenos privados, regulándose las obras de construcción de canales navegables en terrenos que, previamente, no fueran de dominio público marítimo-terrestre, ni estuvieran afectadas por la servidumbre de protección (apartados 1 y 3 de la disposición adicional décima). En la STC [149/1991](#), al referirnos a los bienes incluidos en el dominio público no ya por decisión constitucional, sino en virtud de la facultad concedida al legislador para determinar qué otras categorías de bienes integran el dominio público, ya señalamos que “[a]unque esa facultad no aparece acompañada, en el art. 132.2 que la otorga, de limitación expresa alguna, es evidente que de los principios y derechos que la Constitución consagra cabe deducir sin esfuerzo que se trata de una facultad limitada, que no puede ser utilizada para situar fuera del comercio cualquier bien o género de bienes si no es para servir de este modo a finalidades lícitas que no podrían ser atendidas eficazmente con otras medidas” [fundamento jurídico 2 B)].

El legislador de 2013 ha optado por delimitar el dominio público de configuración legal en estas urbanizaciones marítimo-terrestres en los términos que figuran en el apartado 3 a) de la disposición adicional décima LC, incorporando al dominio público los terrenos que, siendo de titularidad privada, quedaran inundados, a excepción de los destinados a estacionamiento náutico individual y privado, excepción ésta que constituye la principal novedad respecto de la regulación contenida en su momento en el art. 43.6 del Reglamento de la Ley de costas de 1989. Se trata por tanto de una regulación que preserva en lo fundamental el carácter demanial de los terrenos inundados que, por su condición de canales navegables, presentan una necesaria continuidad física con el dominio público preservado por el art. 132.2 CE al quedar en comunicación permanente con la zona marítimo-terrestre y el mar territorial, lo que los hace sensibles a los fenómenos naturales propios de la dinámica litoral. La limitada excepción de los estacionamientos náuticos no desborda el margen de configuración legal del que dispone el legislador, y puede considerarse acorde con la citada doctrina.

El apartado 2 exige que las urbanizaciones marítimo-terrestres cuenten 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. No se puede compartir que ello implique una indebida traslación de la decisión a la Administración urbanística autonómica, sino que es reflejo de la concurrencia de potestades estatal y autonómica sobre el mismo espacio físico. Como ya señalara la STC [149/1991](#), las “facultades dominicales sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas y en lo que aquí más directamente nos ocupa, de la competencia autonómica para la ordenación territorial” [FJ 4 A)]. De un lado, la potestad de autorizar los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección corresponde “a los pertinentes órganos de las Comunidades Autónomas o, en su caso, a los Ayuntamientos, que, como es obvio, deberán ajustarse a la normativa estatal, incluida la que se dicte para la protección de determinados tramos de costa prevista en el art. 22 de la Ley, así como a la que, en su caso, resulte de la legislación autonómica y de los correspondientes instrumentos de ordenación” [FJ 3 D) d)].

Tampoco cabe apreciar que el apartado 5 incurra en deslegalización. Las obras para la construcción de los canales navegables y los estacionamientos náuticos quedan vedadas en

tramos de costa que constituyan playa o espacios protegidos, y se exige el correspondiente título administrativo para su realización en los restantes casos, debiendo entenderse que, en ausencia de regulación legal específica para las urbanizaciones marítimo-terrestres, serán de aplicación las disposiciones legales que con carácter general disciplinan las obras en las zonas de dominio público y servidumbre, contenidas en los títulos II y III LC.

Ni la disposición adicional décima LC ni la disposición adicional sexta de la Ley 2/2013 incurren en vulneración del art. 9.3 CE, fundada en el entendimiento de los recurrentes del concepto de retroactividad constitucionalmente prohibida. La doctrina de este Tribunal, sintetizada en la STC [112/2006](#), de 5 de abril, recuerda que “la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento contrarias al art. 9.2 CE (por todas, SSTC [6/1983](#), de 4 de febrero, FJ 3; y [126/1987](#), de 16 de julio, FJ 11) y que dicha regla de irretroactividad no supone la imposibilidad de dotar de efectos retroactivos a las leyes que colisionen con derechos subjetivos de cualquier tipo, sino que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de protección de la persona (por todas, STC [42/1986](#), de 10 de abril, FJ 3)” (FJ 17). A efectos del análisis de esta disposición, no es necesario traer a colación los restantes criterios doctrinales sobre los límites de la retroactividad *in peius* de las leyes, toda vez que el mandato de reintegro que contiene no introduce limitación alguna en el ámbito constitucionalmente vedado al legislador. Ni siquiera existe una colisión con cualesquiera derechos subjetivos, pues fácilmente se advierte que el efecto es precisamente el opuesto, la ampliación de la esfera patrimonial de los particulares que, en su momento, fueron titulares registrales de los terrenos afectados, o de sus causahabientes. Ausente así la premisa —en este caso, la disposición restrictiva de derechos individuales, puesto que no existe nexo alguno entre esta regulación y la comisión de un ilícito—, decae por este solo motivo la vulneración del principio de irretroactividad del art. 9.3 CE.

Ninguno de los restantes argumentos que aportan los recurrentes son suficientes para considerar fundada la vulneración de los principios de seguridad jurídica o interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE. No se alcanza a comprender la invocación del art. 4.5 LC, pues, al margen de que la incongruencia, de existir, no pasa de ser una cuestión de interpretación de la legalidad ordinaria en el ámbito del dominio público de configuración legal, este precepto se refiere a terrenos demaniales que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre, mientras que la regulación aquí examinada afecta a terrenos privados objeto de inundación artificial.

En cuanto a la queja de la arbitrariedad, basada en que el precepto no diferencia el régimen jurídico en función de la legalidad originaria de estas urbanizaciones marítimo-terrestres, conviene recordar que esta figura no surge *ex novo* en la Ley 2/2013, sino que aparecía ya regulada en el Reglamento de la Ley de costas de 1989. Por esta razón, si alguna de las urbanizaciones ya existentes estuviera fuera de ordenación con arreglo al ordenamiento anterior de costas, o no cumpliera las exigencias de la legalidad urbanística, será la jurisdicción ordinaria la que deba pronunciarse sobre las consecuencias. A efectos del enjuiciamiento que nos compete, no pasa de ser una mera hipótesis ajena al examen propio de un recurso de inconstitucionalidad, proceso abstracto y dirigido a la depuración objetiva del ordenamiento, como tantas veces ha señalado este Tribunal.

Por último, no podemos acoger la tacha relativa a la inseguridad jurídica contraria al artículo 9.3 que, según se aduce, deriva de la falta de clarificación del restante régimen jurídico de las

urbanizaciones marítimo-terrestres. La serie de interrogantes que abre la demanda para apoyar su pretensión habrán de hallar respuesta bien en la propia legislación de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas (derecho de promoción urbanística, clasificación del suelo, disciplina urbanística), bien en el régimen general establecido en la propia legislación de costas (policía demanial, informes sobre planes de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas). El complejo entrecruzamiento, consustancial a los fenómenos de concurrencia de competencias en un mismo espacio físico, fue objeto de detenida consideración en la STC [149/1991](#), a cuyos pronunciamientos sobre los arts. 110 c), 112 y 117 LC, que serían aquí de aplicación, procede remitirse [FFJJ 7 A) c) y 7 D) a)].

10. El art. 2 de la Ley 2/2013 establece el régimen de prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior. Se impugnan en conexión los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria primera LC, en la redacción dada por el art. 1.39 de la Ley 2/2013.

a) Para enmarcar debidamente el análisis de los distintos motivos de impugnación que recaen sobre este conjunto de preceptos, procede recordar que, en la STC [227/1988](#), este Tribunal advirtió 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” (FJ 11).

Ahora bien, una vez descartado el carácter perpetuo del uso privativo del dominio público, la determinación del plazo de duración de las concesiones demaniales y de sus prórrogas está comprendida en la remisión que el art. 132.1 CE hace a la ley para la regulación del régimen jurídico de los bienes de dominio público. Los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad son, en términos de dicho precepto constitucional, inspiración de esa regulación, y desde luego constituyen un límite impuesto al legislador de acuerdo con la citada doctrina constitucional. Pero no puede negarse al legislador su legítimo margen de configuración, debiendo limitarse este Tribunal a examinar si la opción legislativa se ha desarrollado dentro del respeto a tales principios y al resto de bienes y valores constitucionales cuya infracción denuncian los recurrentes, como analizaremos seguidamente.

b) Los recurrentes imputan al artículo 2 vicio de arbitrariedad, por entender que prorroga, sin causa justificada, las concesiones otorgadas al amparo de la Ley de costas de 1988, afectando con ello a la plena efectividad de la integridad del dominio público marítimo-terrestre y, por tanto, al acceso a su disfrute por parte de todos.

Según la exposición de motivos, que califica esta prórroga de extraordinaria, la finalidad de la medida legal es dar respuesta, entre otras situaciones, a la extinción de las concesiones que comenzarían a expirar en 2018, buscando la estabilización de derechos y su adaptación a un horizonte temporal semejante al nuevo plazo máximo de duración de las concesiones demaniales, que pasa de treinta a setenta y cinco años (art. 66.2 LC, en la redacción dada por el art. 1.21 de la Ley 2/2013, que no ha sido impugnado en este proceso). La exposición de motivos subraya que no se trata de una prórroga indiscriminada, dado que para las concesiones que amparen 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, se exige el informe del órgano ambiental autonómico. Lo resalta así como “ejemplo donde la seguridad jurídica que supone la continuidad de la ocupación se conjuga con la protección del litoral, que podrá conllevar la expulsión efectiva de todas aquellas concesiones que no sean ambientalmente sostenibles”.

Dejando por el momento al margen la conexión de este precepto con el Derecho transitorio establecido por la Ley de costas de 1988, sobre el que luego se volverá, es de advertir que la prórroga de las concesiones prevista en el artículo 2, en el contexto del régimen de uso privativo regulado en la Ley de costas antes y después de la reforma de 2013, no implica necesariamente las consecuencias que aducen los recurrentes en lo que concierne a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o a su régimen de uso general o privativo. Y ello por cuanto la prórroga recogida en la nueva regulación: (i) sólo puede afectar a las actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (art. 32.1 LC); (ii) llegado el momento de la extinción de la concesión, es la Administración la que decide sobre el levantamiento o mantenimiento de las obras e instalaciones, pudiendo dar continuidad a su explotación o utilización (art. 72.1 y 3); (iii) las exigencias medioambientales no sólo quedan cubiertas por el informe autonómico exigido por este precepto, pues, de acuerdo con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente, les corresponde el otorgamiento de la autorización ambiental integrada y su revisión, según dispone la citada Ley 16/2002; y (iv) en último término, la concesión demanial está configurada como un “título de ocupación del dominio público, no como medida de intervención en garantía de leyes sectoriales que recaigan sobre la actividad”, lo que impide que “la Administración del Estado pueda ejercer su facultad de concesión demanial para interferir o perturbar el ejercicio de las potestades de las Comunidades Autónomas en aquellos ámbitos materiales sobre los que ostentan competencias de ejecución, de acuerdo con los parámetros que expuso la STC [77/1984](#)” [STC [149/1991](#), FJ 4 G) a), con cita del art. 65 LC].

Se desprende de todo ello que la extinción de una concesión no implica necesariamente la recuperación del uso general del dominio público, y que la prórroga es condición necesaria, pero no suficiente, para la continuación de la actividad. No cabe pues anudar a lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 2/2013 los efectos que señalan los recurrentes en cuanto a la integridad y uso del dominio público, por lo que no se ha aportado una argumentación convincente que pueda servir de base para estimar que el precepto es contrario al principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE.

c) Despejada esta primera objeción, hemos de valorar si, como aducen los recurrentes, la prórroga supone una restricción a la libre competencia y, con ella, a la libertad de empresa consagrada en el art. 38 CE. Desde esta perspectiva, la impugnación queda circunscrita a la prórroga de las concesiones demaniales que constituyen el soporte físico de actividades empresariales, por lo que queda al margen de lo aquí enjuiciado la prórroga de las concesiones que desarrollan actividades diferentes a las empresariales, así como las que derivan de la expropiación *ex lege* de los derechos de los antiguos titulares de terrenos calificados como dominio público por la Ley de costas de 1988.

No podemos acoger la argumentación de los recurrentes, basada en la presunta contradicción de la norma con la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, otras leyes (la demanda cita el texto refundido de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante aprobado por Real

Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre), o los criterios que haya podido mantener la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, pues obvio resulta que ninguno de ellos puede servir como parámetro válido para determinar la constitucionalidad de esta Ley.

Ni la opinión de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ni el modo en el que el legislador ordinario haya disciplinado el sector portuario pueden fundar una infracción constitucional. En cuanto al Derecho comunitario europeo, la tarea de garantizar su recta aplicación por los poderes públicos nacionales es “una cuestión de carácter infraconstitucional, y por ello excluida tanto del ámbito del proceso de amparo como de los demás procesos constitucionales” (por todas, STC [41/2002](#), de 25 de febrero, FJ 2), si bien también hemos manifestado que “[l]as exigencias derivadas del Derecho de la Unión no pueden ser irrelevantes a la hora de establecer los márgenes constitucionalmente admisibles de libertad de apreciación política de que gozan los órganos constitucionales” (STC [1/2012](#), de 13 de enero, FJ 9). Teniendo esto último en cuenta, es de advertir que la más reciente Directiva 2014/23/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, cuyo objetivo es precisamente el de “instaurar un marco jurídico adecuado, equilibrado y flexible en el ámbito de la adjudicación de concesiones que garantice a todos los operadores económicos de la Unión un acceso efectivo y no discriminatorio al mercado y que afiance la seguridad jurídica, favoreciendo así la inversión pública en infraestructuras y servicios estratégicos para el ciudadano”, no incluye en su ámbito aquellos “acuerdos cuyo objeto es el derecho de un operador económico a explotar determinados parajes o recursos de carácter público, con arreglo al Derecho privado o público, como es el caso de terrenos o cualquier propiedad pública, especialmente en el sector de los puertos marítimos e interiores o aeroportuario, en los que el Estado, poder adjudicador o entidad adjudicadora establece únicamente sus condiciones generales de utilización, sin contratar obras o servicios específicos.” (Considerandos 1 y 15).

Cabe además reiterar que la concesión demanial está configurada como un “título de ocupación del dominio público, no como medida de intervención en garantía de leyes sectoriales que recaigan sobre la actividad” [STC [149/1991](#), FJ 4 G) a)]. Será pues esta legislación sectorial la que discipline las actividades empresariales de las que la concesión demanial resulta ser únicamente el soporte físico y, señaladamente, la legislación “ordenada a la defensa de la libertad de competencia, mediante la prevención y, en su caso, la represión de las situaciones que constituyen obstáculos creados por decisiones empresariales para el desarrollo de la competencia en el mercado” (STC [108/2014](#), de 26 de junio, FJ 3, y las allí citadas).

d) El apartado 2 de la disposición transitoria primera LC 1988 estableció el régimen de las titularidades de terrenos en la zona marítimo-terrestre o las playas, que estuvieran amparadas por el art. 34 de la Ley hipotecaria, aunque no declaradas por sentencia judicial firme. Tales terrenos quedaron sujetos al régimen legal de utilización del dominio público, pudiendo los titulares solicitar en el plazo de un año la legalización de usos existentes, mediante la correspondiente concesión, en los términos de la disposición transitoria cuarta. Se les reconoció asimismo un derecho de 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.

La modificación de este apartado 2, introducida por el art. 1.39 de la Ley 2/2013, consiste esencialmente en conceder directamente a los titulares de estos terrenos un derecho de ocupación y aprovechamiento por treinta años, respetando los usos y aprovechamientos

existentes, e incorporando determinadas cautelas para las 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. Se aproxima así este régimen transitorio al aplicable a los titulares de terrenos declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme (apartado 1 de la disposición transitoria primera LC), salvo en lo relativo a la prórroga y a la exención de canon.

Conviene tener presente que en la STC [149/1991](#) este Tribunal ya manifestó algunas reservas sobre la diferencia de trato conferido por la Ley de costas de 1988 a los dos supuestos, señalando que, pudiendo hallar justificación en la mayor debilidad de la inscripción registral, no podía colocar a su titular en situación más desfavorable como consecuencia de la inactividad de la Administración. En atención a ello, concluimos entonces afirmando que: “las dudas que esta consideración jurídica pudiera hacer nacer en cuanto a la constitucionalidad de este apartado, dada la menor compensación que en este caso se ofrece a los titulares de las inscripciones registrales, quedan despejadas, no obstante por el inciso final del propio apartado, en el que expresamente se salva el derecho de estos titulares para acudir a las acciones civiles en defensa de sus derechos. Es evidente, en efecto, que de acuerdo con esa salvedad, los titulares registrales, como aquellos titulares de derechos en zonas hasta ahora no deslindadas, 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” [FJ 8 B) c)].

Este pronunciamiento no cierra el paso a una aproximación normativa entre los regímenes transitorios de los enclaves privados declarados por sentencia firme o amparados por una inscripción registral. Antes al contrario, la decisión del legislador de 2013 despeja las dudas de constitucionalidad que apuntó este Tribunal en su momento ante la diferencia de compensación prevista en 1988.

La modificación no genera la vulneración del art. 9.3 CE por inseguridad jurídica, que los recurrentes imputan a la referencia a “la entrada en vigor de esta Ley”, que a su juicio no aclara si se trata de la entrada en vigor de la Ley de costas de 1988 o de la Ley 2/2013. Dicha expresión, que ya figuraba recogida en la redacción original del apartado, ha de entenderse referida al momento de entrada en vigor de la Ley de costas de 1988, puesto que se inserta como modificación en el propio Derecho transitorio de la misma, y así lo ha corroborado la disposición transitoria segunda del Reglamento de costas de 2014, que en su apartado 1 precisa que se trata de la “entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio”.

Tampoco puede prosperar la tacha de vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de los derechos individuales del art. 9.3 CE. La modificación de esta disposición no produce una restricción, sino una ampliación, de los derechos de los titulares de terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad y amparados por el art. 34 de la Ley hipotecaria, y por esta razón, como ya ha sido expuesto en el fundamento jurídico 9, no entra en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido.

En cuanto a la duración de las concesiones y el régimen aplicable a las destinadas 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, resulta de aplicación lo ya señalado en los apartados a) y b) de este fundamento jurídico.

e) El art. 1.39 de la Ley 2/2013, al modificar el apartado 3 de la disposición transitoria primera LC, no hace sino recoger la salvedad de lo regulado en el apartado anterior para los titulares registrales de los terrenos amparados por el art. 34 de la Ley hipotecaria, por lo que merece idéntico juicio que la modificación del apartado 2.

11. La tacha dirigida contra la disposición adicional segunda de la Ley 2/2013 se funda en que la obligada revisión de los deslindes incide no sólo en situaciones jurídicas individualizadas y consolidadas, fruto incluso de decisiones judiciales firmes, sino también en la integridad del dominio público natural ya establecido. Este argumento se enmarca en el alegato común a las infracciones del art. 9.3 CE, sin que los recurrentes identifiquen el principio o principios cuyo quebrantamiento denuncian, como fuera de rigor.

En cualquier caso, la impugnación no puede prosperar. La modificación de los deslindes es una actividad ordinaria, que ya estaba prevista en el art. 12.6 LC 1988 cuando por cualquier causa se alterare la configuración del dominio público marítimo-terrestre, precepto sustituido en la reforma de 2013 por el nuevo art. 13.bis LC, al que los recurrentes no dirigen reproche alguno.

Tras esta reforma legal, la alteración de la configuración del dominio público marítimo-terrestre, como resultado de la modificación de las normas que fijan tanto su delimitación como los efectos jurídicos anudados a la misma, forzosamente ha de incidir en la práctica de los deslindes, sean éstos de nuevo cuño o de modificación por revisión. Por esta razón el vicio de inconstitucionalidad, de existir, estará localizado en esas normas, que de haber sido impugnadas quedan enjuiciadas en otros pasajes de esta resolución. Pero en ningún caso arrastraría como consecuencia la inconstitucionalidad de la disposición adicional segunda de la Ley 2/2013, pues, considerado en sí mismo, el mandato dirigido a la Administración no es sino consecuencia de su vinculación al ordenamiento jurídico (arts. 9.1 y 103.1 CE).

12. La disposición adicional cuarta de la Ley 2/2013 regula el deslinde de la isla de Formentera, impugnándose sus apartados 1 y 4.

Esta disposición adicional se discute por establecer una determinación singular del dominio público marítimo terrestre que, a juicio de los recurrentes, supone la infracción del art. 132.2 CE, que no admite variaciones en las características naturales a tener en cuenta. Los apartados recurridos delimitan la zona marítimo-terrestre y las playas con criterios diferentes a los recogidos en el art. 3.1, apartados a) y b) LC, diferencia ésta que, ya a simple vista, reduce significativamente la porción del demanio natural en la isla de Formentera, al reproducir prácticamente de forma literal los criterios más restrictivos utilizados por el art. 1 de la vieja Ley de costas de 1969. Ninguna explicación ofrece la exposición de motivos sobre esta disposición, y tampoco el informe de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar que acompaña a las alegaciones del Abogado del Estado permite deducir, más allá de la breve descripción de la geomorfología insular, cuáles serían los elementos basados en datos científicos, objetivos y contrastados, que diferencian este territorio del resto del archipiélago balear, o del resto de la costa española. Por referencia al mismo informe, cabe añadir que las alusiones a la desproporción que supone la parte de superficie demanial respecto de otras islas, o su innecesariedad para garantizar la defensa de la costa, no son argumentos válidos para alterar conceptos constitucionales referidos a una realidad física delimitada en atención a sus características naturales, y no a categorías jurídicas (STC [149/1991](#), FJ 8), ni tampoco, cabe añadir ahora, a su mayor o menor funcionalidad.

Carente pues de justificación racional, y con base en lo ya dicho en el fundamento jurídico 7, que se da aquí por reproducido, esta disposición ha de reputarse inconstitucional. Por imperativo del art. 132.2 CE, los elementos abstractos definitorios de la zona marítimo-terrestre o las playas forzosamente han de ser los mismos en el conjunto del territorio, peninsular o insular, pues la libertad de configuración del legislador tiene, entre otros límites, el que deriva de la concepción unitaria e indivisible de las categorías genéricas de los bienes que conforman el demanio natural. Admitir lo contrario implicaría vaciar de contenido el mandato del citado precepto constitucional, al abrir la puerta a tratamientos y soluciones dispares para distintas partes del territorio nacional, en claro detrimento de la integridad física y jurídica de los bienes que, por designio del constituyente, son en todo caso de dominio público. Cuestión distinta es que su aplicación a cada franja concreta sea delimitada a través de los correspondientes deslindes, cuyo resultado será tan diverso como venga dado por las características físicas de las distintas porciones del territorio.

No es por tanto admisible la vía de excepción que la propia disposición adicional cuarta de la Ley 2/2013 confiesa emplear, y que consagra un exorbitante privilegio proscrito por el propio art. 132.2 CE. Por este sólo motivo, el apartado 1 de esta disposición resulta inconstitucional y nulo, apreciación que nos exime de entrar a valorar la incidencia de otros principios o valores constitucionales que pudieran estar en juego.

Esta decisión comporta la inconstitucionalidad y nulidad del apartado 4, por instituir la consecuencia del reintegro al dominio privado de los bienes sobrantes, que ilegítimamente habrían perdido su condición demanial, y se extiende, por conexión (art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC), al apartado 2, que ordena la práctica del deslinde de la isla de Formentera de acuerdo con el apartado 1.

13. La disposición adicional quinta de la Ley 2/2013 regula el reintegro del dominio de los terrenos que, en virtud de la reforma legal, dejan de formar parte del dominio público marítimo-terrestre. El carácter abstracto del mandato de reintegro de “los bienes que por aplicación de la presente Ley dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre” impide que apreciemos la infracción del art. 132.2 CE. Como ya hemos señalado al analizar la disposición adicional segunda de la Ley 2/2013, la denunciada infracción, de existir, estará localizada en los preceptos que delimitan el dominio público marítimo-terrestre, que, en la medida en que han sido objeto de impugnación, se analizan de manera diferenciada en esta resolución. Dicho de otro modo, sólo en el caso de que la exclusión de determinados bienes del dominio público terrestre incurra en infracción del art. 132.2 CE será constitucionalmente ilegítimo su reintegro a manos privadas. Pero tal hipótesis no quedaría afectada por esta disposición, pues el reintegro no podría ser el resultado de la aplicación de preceptos considerados inconstitucionales y, por consiguiente, anulados por este Tribunal.

Tampoco es dable apreciar la alegada vulneración del principio de irretroactividad recogido asimismo en el art. 9.3 CE, por lo ya razonado en el fundamento jurídico 9, al que nos remitimos para evitar reiteraciones innecesarias.

Por último, los recurrentes aducen la infracción del art. 117.3 CE, al considerar que el mandato de reintegro contenido en esta disposición afecta a la institución de la cosa juzgada. Sin embargo, como ya hemos apreciado previamente (STC [139/2005](#), de 26 de mayo, FJ 3), debe examinarse si la decisión legislativa conlleva por sí sola e inexcusablemente, dados sus términos y su contenido, la revisión de las resoluciones judiciales que hayan ganado firmeza. No es esto lo que acontece con el derecho al reintegro de terrenos sobrantes en aplicación de

la Ley 2/2013, que nace de una reconfiguración del dominio público por determinación legal y que, en todo caso, requiere la revisión del deslinde administrativo previamente practicado. Las consecuencias de este acto declarativo no tienen por qué coincidir necesariamente con las pretensiones que hayan podido quedar afectadas por la cosa juzgada, porque no han de implicar necesariamente su satisfacción integral. Y, en último término, como cualquier otro acto administrativo, quedan sometidos al control de la jurisdicción ordinaria. De lo dispuesto en este precepto, no deriva de modo automático la identidad con el objeto de un proceso en el que haya recaído una sentencia firme, nota característica de la cosa juzgada material.

14. El escrito de demanda imputa a la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013 que, al excluir a determinados núcleos de población del dominio público marítimo terrestre, habría lesionado el art. 132.2 CE, que impediría la operación de exclusión de bienes del demanio natural aunque hayan sido alterados por mano del hombre. Se denuncia asimismo la infracción de los artículos 9.3 (interdicción de la arbitrariedad), 14 (en relación con los arts. 45, 53.3 y 149.1.1 CE) y 24.1 (al excluir la posibilidad de control de la decisión en vía contencioso-administrativa) de la Constitución.

Los núcleos de población a los que se refiere esta disposición se especifican en el anexo, asimismo impugnado por conexión.

En el juicio de inconstitucionalidad de las leyes este Tribunal viene declarando repetidamente que, en atención al principio de conservación de la ley, antes de declarar su inconstitucionalidad, han de apurarse todas las posibilidades de interpretación de las que hayan sido impugnadas para encontrar alguna que se ajuste a la Constitución (por todas, STC [148/2011](#), de 28 de septiembre, FJ 7). En tal inexcusable operación es posible constatar que la pretensión deducida por la parte demandante se apoya en una interpretación de la disposición adicional séptima que no es la única que cabe de dicha norma.

En esta tarea hemos de partir de una doble constatación: de un lado, el art. 132.2 CE dispone que son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, los que reúnan las características físicas que los califiquen como zona marítimo-terrestre o playa, y, de otro, los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad que han de presidir la regulación del régimen jurídico de los bienes de dominio público según el art. 132.1 CE no impiden, como el mismo precepto admite, su desafectación.

En desarrollo de estos preceptos, el art. 4.5 LC establece que pertenecen al dominio público marítimo-terrestre los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales, pero en estos casos queda a salvo la posibilidad de acordar su desafectación, previa instrucción de un expediente en el que, tras recabar informe del Ayuntamiento y de la Comunidad Autónoma afectados, se declare que dichos terrenos no resultan ya necesarios para la protección o utilización de dicho demanio, tal como establece el art. 18 LC.

Este expediente comienza, como es obvio, con la identificación de los bienes calificados como dominio público natural en algún deslinde anterior y termina, previa acreditación, no solo de que han perdido sus características naturales de playa, acantilado o zona marítimo-terrestre, en cuya virtud fueron deslindados como dominio público, sino también de que resultan en este momento innecesarios para la protección o utilización de dicho demanio, con una resolución que es susceptible de control por la jurisdicción contencioso-administrativa.

El recto entendimiento de la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013 de acuerdo con la Constitución permite considerar que sus consecuencias jurídicas no se extienden a la regulación del completo régimen jurídico que deriva de que los núcleos de población enumerados en el anexo de la Ley han perdido las características naturales que determinaron su inclusión en el dominio público marítimo-terrestre en virtud de deslindes anteriores. Por el contrario, su virtualidad radica en la identificación, *ope legis*, de unos terrenos que notoriamente han perdido por obra de la acción del hombre las características de dominio público natural, excluyéndose la necesidad de esa justificación, que según su propio apartado 4 no implica la efectividad inmediata de la exclusión, siendo solo el presupuesto para la iniciación del expediente que, en su caso, puede terminar con su desafectación. Hemos de atender asimismo a lo dispuesto en el art. 18.2 LC, a cuyo tenor tal desafectación deberá ser expresa y, antes de proceder a ella, habrán de practicarse los correspondientes deslindes, que según el art. 26.1 del Reglamento de costas de 2014 deben especificar los planos que se aprueban, que han de permitir georreferenciar en la cartografía catastral el límite interior del dominio público marítimo-terrestre, así como el de la ribera del mar cuando no coincida con aquel, además de hacer constar la geolocalización de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes. La disposición impugnada no excluye la aplicación, caso por caso, de todos estos requisitos, que constituyen una exigencia previa e imprescindible para que la situación jurídica registral tanto de los bienes de dominio público como de las fincas colindantes no perturbe la seguridad jurídica garantizada por el art. 9.3 CE. Del mismo modo, la identificación *ope legis* de los terrenos que han perdido sus características naturales no se extiende a excluir la verificación, en cada caso, de que dicha pérdida determina también que ya no son necesarios para la protección o utilización del dominio público, según lo previsto en el art. 17 LC, que exige la previa declaración de innecesariedad. Todas estas operaciones, lógicamente, requieren la adopción de las correspondientes resoluciones administrativas, siempre susceptibles como ya hemos dicho de control en vía jurisdiccional, como impone el art. 106.1 CE.

Interpretada así, la disposición adicional séptima resulta conforme con la Constitución, y así se hará constar en el fallo.

15. La disposición adicional novena de la Ley 2/2013 regula la garantía de funcionamiento temporal de determinadas instalaciones de depuración, que deben ser reubicadas en cumplimiento de resoluciones judiciales. Se impugna por vulnerar el art. 132 CE, al establecer una excepción temporal imprecisa que afecta negativamente a la integridad del dominio público. Asimismo, los recurrentes entienden que estamos ante una ley singular que no reúne las exigencias de la doctrina constitucional, incurriendo en arbitrariedad al carecer de una justificación objetiva e irrazonable, como prueba la excepción recogida en el apartado 3. Por suponer la inexecución de sentencias firmes por tiempo indefinido, o su ejecución conforme a la discrecionalidad administrativa, aducen la infracción de los arts. 1.1 (Estado de Derecho), 24 y 117.3 CE.

La tacha de inconstitucionalidad basada en el art. 132 CE no puede prosperar, toda vez que el régimen de uso del dominio público es de configuración legal. Aunque el legislador está sometido al deber de asegurar su integridad física o jurídica, es pacífico que tal exigencia no excluye de modo radical cualquier tipo de instalación o infraestructura, pues, llevado al extremo, tal argumento impediría los usos privativos, o la construcción de puertos o vías de transporte. El equilibrio entre la integridad del dominio público, sobre todo del natural, y el régimen jurídico de su uso u ocupación es cuestión que corresponde sopesar al legislador

ordinario, y aunque en última instancia pueda ser objeto de control por este Tribunal, en este proceso no está en entredicho el título III LC que lo regula.

La cuestión que se somete a enjuiciamiento es por tanto otra bien distinta. Ante la existencia de determinadas sentencias firmes que han ordenado la demolición de las depuradoras construidas en contra de lo establecido en la Ley de costas, el artículo 32.1 solo permite la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, y el artículo 44.6 fija su emplazamiento fuera de la ribera del mar y de los primeros veinte metros de la zona de servidumbre de protección, se trata de determinar si la suspensión temporal de estas resoluciones judiciales vulnera los arts. 9.3, 24 y 117.3 CE, en atención a la doctrina constitucional relativa a las leyes singulares.

Con arreglo al canon relativo a las leyes singulares fijado por la doctrina de este Tribunal (SSTC [166/1986](#), de 19 de diciembre, [48/2005](#), de 3 de marzo, [129/2013](#), de 4 de junio, [203/2013](#), de 5 de diciembre, y [50/2015](#), de 5 de marzo), aunque la Constitución no impide su existencia, no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa, por lo que están sujetas a límites constitucionales específicos.

El primer límite radica en el principio de igualdad, que exige que la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular. La previsión por una ley singular de una regulación material distinta para un determinado supuesto de hecho no sólo debe tener una justificación objetiva y razonable sino que, en atención al contenido de la norma, debe ser proporcionada a la situación excepcional que justifica la regulación singular. Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la ley singular debe responder a una situación excepcional igualmente singular. La ley singular sólo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone. El control de constitucionalidad opera así en un doble plano: para excluir la creación arbitraria de supuestos de hecho, que sólo resultarían singulares en razón de esa arbitrariedad, y para asegurar la razonabilidad, en función del fin propuesto, de las medidas adoptadas.

La disposición impugnada satisface este primer límite y no puede calificarse como arbitraria, puesto que sí obedece a una situación excepcional y singular. A la costosa inversión aparejada al cambio de emplazamiento de una instalación de estas características, con demolición de lo construido, debe añadirse que los trabajos preparatorios, el proyecto, construcción y puesta en funcionamiento de una nueva depuradora requieren un proceso complejo y largo, incluyendo su evaluación ambiental. Incluso sin atender al factor presupuestario, las exigencias medioambientales y de salud pública obligan a considerar que en ese ínterin es razonable y proporcionado mantener en funcionamiento las depuradoras existentes, sin perjuicio de que proceda en todo caso su demolición y la restauración del daño ambiental una vez que desaparezca la causa de suspensión.

Tampoco incurre en arbitrariedad la excepción recogida en el apartado 3, que refleja la voluntad del legislador de atender prioritariamente los daños medioambientales causados en zonas que, además del régimen propio del dominio público, gozan de la condición de espacios naturales merecedores de alguna figura de protección.

Una vez apreciado que estamos ante una situación excepcional, procede examinar la disposición controvertida desde el segundo límite fijado por la doctrina constitucional, que predica que la adopción de las leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediabiles por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular. La disposición no supera este examen, porque aunque el legislador pueda introducir causas de suspensión de la ejecución de las resoluciones judiciales, ha de hacerlo respetando siempre el monopolio de Jueces y Tribunales para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, pues en él radica la quintaesencia de la potestad jurisdiccional que les corresponde en exclusiva (art. 117.3 CE). Frente a lo que aduce el Abogado del Estado, no se trata un problema de índole competencial que pueda resolverse *ex art. 149.1.6 CE*, por la sencilla y evidente razón de que el legislador estatal, al ejercer su competencia exclusiva en materia de legislación procesal, está obligado a respetar los imperativos constitucionales, entre otros, los que derivan de los arts. 24, 117 y 118 CE. Como recordamos en la STC [92/2013](#), “en el sistema constitucional que deriva de los arts. 117.3 y 118 CE, corresponde a los Juzgados y Tribunales, con carácter exclusivo, la función de ejecutar lo juzgado ‘en todo tipo de procesos’, esto es, también en los procesos contencioso-administrativos, rompiéndose así con situaciones precedentes en las que la Administración retenía la potestad de ejecución. De este modo, mientras que, cuando de la ejecución de un acto administrativo se trata, la Administración ejercita potestades propias de autotutela administrativa que le permiten llevar a efecto sus propias determinaciones, cuando se encuentra dando cumplimiento a una resolución judicial, su actuación se justifica en la obligación de cumplir las Sentencias y demás resoluciones judiciales (art. 118 CE), así como en el auxilio, debido y jurídicamente ordenado, a los órganos judiciales para el ejercicio de su potestad exclusiva de hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE)” (fundamento jurídico 6).

La disposición impugnada no respeta esta determinación constitucional, como pone de manifiesto su apartado 2, que desplaza indebidamente la decisión de ejecutar lo juzgado a la Administración, al supeditar el inicio de las actuaciones tendentes a la adecuada sustitución de las instalaciones a que las “circunstancias económicas lo permitan”, a criterios de sostenibilidad y a la garantía del cumplimiento de otras inversiones conexas.

Ciertamente, en el proceso de ejecución “los órganos judiciales deberán ponderar la totalidad de los intereses en conflicto a la hora de hacer ejecutar sus resoluciones y que no cabe descartar que tal ponderación pudiera llevar al órgano judicial a acomodar el ritmo de la ejecución material de las demoliciones que hayan de tener lugar a las circunstancias concretas de cada caso” (STC [92/2013](#), de 22 de abril, FJ 6). Puede citarse como caso paradigmático que acredita que los órganos judiciales realizan esta ponderación la STS de 26 de octubre de 2005, que anuló el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se declaró como zona de reserva una parcela de terreno de dominio público marítimo terrestre y ordenó la demolición de la depuradora allí instalada. En la pieza separada de ejecución, ante la invocación por el Abogado del Estado de la disposición adicional novena de la Ley 2013 como causa de paralización *ex lege*, el ATS de 13 de noviembre de 2013 rechaza esta mera invocación formal y ratifica que procede la ejecución en la forma en su día propuesta por la propia Administración del Estado, que previó que la demolición no tendría lugar hasta transcurridos siete años desde el inicio de la ejecución forzosa ordenada.

Procede añadir que, una vez conocido el citado fallo de 2005, resulta difícil concebir que la Administración, sometida al principio de legalidad, haya persistido a sabiendas en la adopción de decisiones frontalmente contrarias al criterio del Tribunal Supremo, “último y superior intérprete de la legalidad ordinaria, sin perjuicio de las competencias del Tribunal Constitucional (arts. 123.1 CE)” (STC [93/2012](#), de 7 de mayo, FJ 2). Tal hipótesis en ningún caso podría justificar una suspensión como la recogida en la disposición adicional novena de la Ley 2/2013, que deviene en atención a lo hasta aquí dicho irrazonable y desproporcionada al fin perseguido.

La disposición adicional novena de la Ley 2/2013 sacrifica también el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes que dimana del art. 24.1 CE. La reciente STC [50/2015](#) ha ratificado “que una de las proyecciones del derecho reconocido en el art. 24.1 CE es el derecho a que las resoluciones judiciales alcancen la efectividad otorgada por el Ordenamiento, lo que implica, de un lado, el derecho a que las resoluciones judiciales firmes se ejecuten en sus propios términos y, de otro, el respeto a su firmeza y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas (SSTC [171/1991](#), de 16 de septiembre, FJ 3; [198/1994](#), de 4 de julio, FJ 3; [197/2000](#), de 24 de julio, FJ 2; [83/2001](#), de 26 de marzo, FJ 4, entre otras muchas). Así, en la STC [312/2006](#), de 8 de noviembre, ya señalamos ‘que podría producirse una lesión del art. 24.1 CE en aquellos supuestos en los que los efectos obstativos de una ley o del régimen jurídico en ella establecido para una concreta materia fuesen precisamente hacer imposible de forma desproporcionada que un determinado fallo judicial se cumpla, pues siendo indudable que la Constitución reconoce al legislador un amplio margen de libertad al configurar sus opciones, no es menos cierto que también le somete a determinados límites, entre ellos el que se deriva del art. 24.1 CE’. Por tanto, señalamos en la misma Sentencia y fundamento jurídico que no tiene cabida en nuestra Constitución aquella ley o el concreto régimen jurídico en ella establecido cuyo efecto sea el de sacrificar, de forma desproporcionada, el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme. Si se quiere, dicho en otros términos, cuando de forma patente o manifiesta no exista la debida proporción entre el interés encarnado en la Ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar”.

En suma, de lo hasta aquí razonado se desprende que esta disposición vulnera la potestad de Jueces y Tribunales para hacer ejecutar lo juzgado (arts. 117.3 y 118 CE) al desplazar esta decisión a la Administración y, con ello, vulnera también el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE), al obstaculizar de forma indebida y desproporcionada el cumplimiento del fallo judicial.

En aplicación de esta consolidada doctrina, resulta forzoso concluir que la disposición adicional novena de la Ley 2/2013 vulnera la Constitución desde ambas perspectivas, por lo que resulta inconstitucional y nula.

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

En esencia, el régimen transitorio previsto en la disposición transitoria tercera.³ LC 1988 pretendió acomodar las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar a los tramos de costa que ya estaban urbanizados. Concretamente dispuso, para los terrenos que estuvieran clasificados como suelo urbano a su entrada en vigor, la reducción de la anchura de la servidumbre de protección a veinte metros y la inaplicación de las

determinaciones relativas a la zona de influencia. Con la reforma de 2013, dicho *status* se extiende a aquellos otros terrenos que, sin haber sido clasificados como suelo urbano, cumplieran en la misma fecha de entrada en vigor de la Ley de costas de 1988 uno de estos dos requisitos: (i) contaran con servicios urbanísticos (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 (ii) estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie en municipios con planeamiento, que se reduce a la mitad en municipios sin planeamiento. Se cierra la norma estableciendo que a las nuevas construcciones en estos núcleos o áreas resultan de aplicación las prohibiciones recogidas en el art. 25 de la Ley.

El primer motivo de impugnación consiste en la infracción del art. 9.3 CE, en la medida en que legaliza la situación de núcleos o áreas que, a la entrada en vigor de la Ley de costas de 1988, no estuvieran clasificados como suelo urbano, bajo condiciones nuevas que entrañan un escenario de futura litigiosidad e incertidumbre. Pese a que los recurrentes no lo especifican, cabe deducir que consideran vulnerado el principio de seguridad jurídica, objeción que no procede admitir, pues ni la existencia de condiciones nuevas (que en cualquier caso no lo son tanto, si se repara en lo dispuesto por la disposición adicional novena.³ del Reglamento de la Ley de costas de 1989) ni la eventual litigiosidad a que dé lugar la norma constituyen parámetros válidos para una censura de inconstitucionalidad.

Por otra parte, los requisitos que la disposición impugnada exige para asimilar el régimen transitorio del suelo urbano clasificado y no clasificado coinciden con los que estaban vigentes a la entrada en vigor de la Ley de costas 1988 para otorgar al suelo tal carácter urbano (arts. 78 y 81.2 del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril). Y, como recuerda el Abogado del Estado, la reforma es plenamente coherente con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha consagrado el criterio de la fuerza normativa de lo fáctico para imponer la obligada consideración de un suelo como urbano, atendiendo a la existencia de los mismos servicios urbanísticos enumerados en la disposición impugnada y a la realidad de las áreas consolidadas por la edificación.

Sirve en suma para descartar la vulneración del principio de seguridad jurídica el mismo razonamiento que utilizó la STC [227/1988](#): “es obvio que las normas a las que se imputa la inseguridad no son normas inciertas o faltas de la indispensable claridad, no obstante la inevitable exégesis que de las mismas haya de hacerse; tampoco contradicen la jerarquía normativa y han sido formalmente publicadas; no inciden en irretroactividad desfavorable a los derechos individuales, aunque dispongan un nuevo régimen más restrictivo aplicable en lo porvenir a situaciones jurídicas preexistentes, cuyo respeto no puede producir una congelación del ordenamiento jurídico o impedir toda modificación del mismo, como ya se ha expuesto, y, por último, no incurren en arbitrariedad ni carecen de razonabilidad por relación a los lícitos propósitos con que el legislador pretende dar respuesta a la cambiante realidad social. De todo ello se sigue que la Ley no conculca el principio de seguridad jurídica, el cual, debe insistirse, no ampara la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado en relación con derechos o situaciones determinadas” (fundamento jurídico 10).

Tampoco puede prosperar el segundo motivo de impugnación, basado en la vulneración de las competencias autonómicas en materia de ordenación territorial y urbanística. Ya en la STC [149/1991](#), nos pronunciamos sobre esta cuestión, afirmando como incuestionable que

“la incidencia que todo ello tiene en las competencias urbanísticas de las Administraciones autonómicas y municipales correspondientes queda plenamente justificada en la medida en que, como ya se ha visto, también lo están las prohibiciones y limitaciones que, en relación al uso del suelo por razones medioambientales (art. 149.1.23 C.E.), se imponen en las zonas de servidumbre de protección y de influencia. Cabe aun añadir que este régimen transitorio encuentra además complementaria cobertura en la competencia que al Estado reserva el art. 149.1.1 CE, ya que con él se garantiza que las limitaciones y servidumbres que establece la Ley no tengan una proyección desigual sobre las facultades de los propietarios según las diversas situaciones urbanísticas de los terrenos e inmuebles de su titularidad.” [FJ 8 D)]. Y así lo hemos ratificado en las posteriores STC [198/1991](#), de 17 de octubre, [87/2012](#), de 18 de abril, [137/2012](#), de 19 de junio, [34/2014](#), de 27 de febrero, y [5/2015](#), de 22 de enero. Como recuerda la más reciente de las citadas, la doctrina de la STC [87/2012](#) determina que “las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la *lex repetita* sistematizada por la STC [341/2005](#), de 21 de diciembre, FJ 9, y cuyo origen último está en la STC [10/1982](#), de 23 de marzo, FJ 8, según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que —lo que no es el caso— la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (STC [47/2004](#), de 25 de marzo, FJ 8)” (FJ 5).

En la citada STC [5/2015](#) determinamos asimismo que, más allá de la elaboración de un censo autonómico de edificaciones “a efectos meramente informativos, la norma autonómica no puede asociar consecuencia alguna a la inclusión de una determinada obra o instalación en el censo, pues ello sería tanto como intervenir, de forma indirecta, en el régimen de protección del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres, régimen que corresponde, como venimos diciendo hasta el momento, en exclusiva, al Estado” (FJ 7). En ejercicio de esta competencia exclusiva, la norma estatal que ahora examinamos respeta el marco competencial tanto en su dimensión normativa como ejecutiva, al fijar el completo régimen jurídico transitorio, deferir a las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas únicamente la delimitación o clasificación del suelo que en estos núcleos o áreas pueda ser considerado como urbano, y preservar la competencia estatal a través de la técnica del informe favorable en lo concerniente a la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre.

FALLO

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

Ha decidido

1º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 5012-2013 interpuesto contra 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 y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos: el artículo 1.39, en cuanto introduce un nuevo apartado 5 en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988; la disposición adicional cuarta, apartados 1, 2 y 4; y la disposición adicional novena.

2º Declarar que la disposición adicional séptima y, por conexión, el anexo, no son inconstitucionales siempre que se interpreten en los términos establecidos en el fundamento jurídico 14.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a cinco de noviembre de dos mil quince.