



Universidad
de La Laguna
Facultad de Derecho



Grado en Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de La Laguna
Curso 2014/2015
Convocatoria: JULIO

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS NÚCLEOS COSTEROS CANARIOS

The legal regime of the Canary coastal
communities

Realizado por el alumno D^a MARÍA ARIAS LOZANO

Tutorizado por el Profesor D. ÁNGEL LOBO RODRIGO

Departamento: Disciplina Jurídicas Básicas

Área de conocimiento: Derecho Administrativo

ABSTRACT

This work will try to examine the situation of the population centres of the canary coast from the modification of the Coastal Law in 2013 which apparently left unattended canary specificities and does not establish sufficient guarantees for coastal communities threatened demolition.

After many attempts by the Canary Islands Government to safeguard the houses built on the coast, the Constitutional Court declared invalid several provisions of the so-called "Ley de Costas Canaria" (Law 7/2009) to understand that the autonomous region has no competition to justify the regulation of easements on land adjacent to the shoreline public domain.

The purpose of this work is to analyze the legal regime of the Canary Islands coastal communities to check the situation in which they find them and determine if there is a possibility to prevent the demolition and the owners to keep their homes.

RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

En este trabajo trataremos de examinar la situación de los núcleos de población del litoral canario a partir de la modificación de la Ley de Costas en 2013 que, al parecer, deja sin atender las especificidades canarias y no establece garantías suficientes para los núcleos costeros amenazados de derribo.

Tras muchos intentos por parte del Gobierno de Canarias por salvaguardar las viviendas construidas en el litoral, el Tribunal Constitucional declara nulos varios preceptos de la mal llamada "Ley de Costas Canaria" (Ley 7/2009) por entender que la Comunidad Autónoma no tiene ninguna competencia que justifique la regulación de las servidumbres sobre terrenos colindantes con el dominio público marítimo terrestre.

El propósito de este trabajo es analizar el régimen jurídico de los núcleos costeros de Canarias para comprobar la situación en que se encuentran los mismos y determinar si existe posibilidad de evitar el derribo y que los propietarios puedan conservar sus viviendas.

ÍNDICE

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
II. INTERVENCIÓN AUTÓNOMICA PARA PRESERVAR LOS NÚCLEOS COSTEROS DEL ARCHIPIÉLAGO: LEY 7/2009, DE 6 DE MAYO, DE MODIFICACIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DE LAS LEYES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE CANARIAS Y DE ESPACIOS NATURALES DE CANARIAS SOBRE DECLARACIÓN Y ORDENACIÓN DE ÁREAS URBANAS EN EL LITORAL CANARIO	5
1. Discusión en relación con el conflicto de competencias entre la Comunidad Autónoma Canaria y el Estado a raíz de la Ley 7/2009	6
2. Dictamen del Consejo Consultivo 231/2008 en relación a la Proposición de Ley 7/2009	15
3. Las particularidades de los asentamientos rurales en Canarias.....	19
III. LOS NÚCLEOS COSTEROS DE CANARIAS A PARTIR DE LA REFORMA DE LA LEY DE COSTAS DE 2013	21
1. Novedades en relación con la servidumbre de protección	21
A) Régimen jurídico del deslinde.....	27
B) Especialidades de la Isla de Formentera.....	29
2. Exclusión de determinados núcleos de población: situaciones singulares donde no se incluye a Canarias.....	30
IV. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS NÚCLEOS COSTEROS EN CANARIAS: ANÁLISIS DE LA STC 5/2015, DE 22 DE ENERO 2015	33
V. ÚLTIMO INTENTO DE AMINORAR EL PROBLEMA DE LOS NÚCLEOS AFECTADOS: LA LEY 14/2014, DE ARMONIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y DE LOS RECURSOS NATURALES	37
VI. CONCLUSIONES	40
VII. BIBLIOGRAFÍA	43

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS NÚCLEOS COSTEROS CANARIOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La modificación de la Ley de Costas que el Congreso de los Diputados aprobó en 2013 ha roto las ilusiones de muchos canarios que tienen casas en el litoral que mantenían esperanzas de poder salvaguardar. Sin embargo, la mayoría de los núcleos afectados en las Islas no reúnen los requisitos para acogerse a la ampliación de la concesión administrativa a 75 años que prevé la Ley. El Gobierno canario reclama la gestión del litoral, pues cree que el proyecto aprobado no recoge ninguna de las especificidades de Canarias que requieren una regulación particular.

En las Islas peligran más de 100 asentamientos costeros, lo que supone una amenaza para 1100 viviendas situadas dentro de dominio público. Son muy pocos los núcleos del litoral que antes de la anterior Ley de Costas estaban reconocidos por sus ayuntamientos como urbanos, es decir, con saneamiento, tendido eléctrico o agua. Incluso, muchos están contruidos enteramente en dominio público, por lo que no existe salvación posible. Pero lo ordinario es que estos núcleos de población se sitúan en suelo rústico o no urbanizable, siendo sus habitantes población local dedicada a actividades pesqueras o agrícolas¹.

Muy conocido fue el caso del poblado marinero de Cho Vito, ubicado en la costa de Las Caletillas, en Candelaria. Cho Vito contaba con una serie de edificaciones irregulares que ocupaban el dominio público marítimo terrestre impidiendo el buen uso de la playa. Lo que se pretendía era recuperar el dominio público, establecer la conectividad y continuidad de la franja litoral así como la comunicación de esta con el entramado de calles del núcleo de Las Caletillas y dotar de instalaciones de servicios a los usuarios, mobiliario urbano y ajardinamiento tanto en la playa de las Caletillas como en la del Cho Vito².

¹ VILLAR ROJAS, F.J: “*Las áreas urbanas en el litoral (a propósito de la Ley 7/2009)*” en SANTANA RODRÍGUEZ, J.J (COORDINADOR): “Diez años de la ley de ordenación del territorio de Canarias”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010. pág.259.

² Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: “*Paseo marítimo y demoliciones en la playa de Cho Vito*” (Candelaria, Tenerife) www.magrama.gob.es

Procederemos a continuación a realizar un análisis de la situación de estos núcleos costeros desde la modificación por parte de la llamada Ley de Costas Canaria del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (en adelante Decreto Legislativo 1/2000) hasta su declaración de nulidad por parte del Tribunal Constitucional, no dejando de lado la Reforma de la Ley de Costas de 2013 ni el intento por parte del Gobierno Canario de aminorar el problema de los núcleos afectados con la Ley 14/2014, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales³.

II. INTERVENCIÓN AUTÓNOMICA PARA PRESERVAR LOS NÚCLEOS COSTEROS DEL ARCHIPIÉLAGO: LEY 7/2009, DE 6 DE MAYO, DE MODIFICACIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DE LAS LEYES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE CANARIAS Y DE ESPACIOS NATURALES DE CANARIAS SOBRE DECLARACIÓN Y ORDENACIÓN DE ÁREAS URBANAS EN EL LITORAL CANARIO.

La Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario (en adelante Ley 7/2009) fue aprobada por el Parlamento de Canarias con el fin de salvaguardar numerosos núcleos de población⁴. El legislador canario decidió intervenir adoptando una serie de medidas dirigidas a superar el grado de conflictividad que trae consigo la Ley de Costas⁵.

La mencionada Ley fue recurrida por el Gobierno estatal ante el Tribunal Constitucional por invasión del ámbito competencial del Estado en cuanto a la facultad

³ Son muchos los autores que han realizado un análisis jurídico científico al respecto, entre los que podemos destacar: RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.: “El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección”, Marcial Pons, Madrid, 1999; CALERO RODRIGUEZ, J.R.: “Régimen jurídico de las costas españolas”, Aranzadi, 1995; MENÉNDEZ REXACH, A.: “*Problemas jurídicos del deslinde del dominio público marítimo-terrestre*” en AA.VV.: Jornadas sobre la Ley de costas y su reglamento, Instituto Vasco de Administraciones Públicas, 1993.

⁴ Su origen se encuentra en una proposición de ley de los grupos parlamentarios Coalición Canaria y Popular, recibiendo enmiendas del grupo Socialista. Fue aprobado en los términos propuestos, salvo la introducción de un número omitido en el artículo 1 del texto.

⁵ VILLAR ROJAS, F.J.: “*Las áreas urbanas en el litoral (a propósito de la Ley 7/2009)*” en SANTANA RODRÍGUEZ, J.J (COORDINADOR): “Diez años de la ley de ordenación del territorio de Canarias”, op.cit.261

para delimitar la zona de servidumbre, dando lugar a la suspensión de los tres primeros artículos de la norma, a través de la Sentencia 5/2015, de 22 de enero de 2015 que analizaremos más adelante.

1. Discusión en relación con el conflicto de competencias entre la Comunidad Autónoma Canaria y el Estado a raíz de la Ley 7/2009.

La ley 7/2009 incluye tres disposiciones de carácter inconstitucional, pues dispone el Tribunal Constitucional que el Estado tiene la competencia exclusiva en materia de protección del medioambiente, la cual prevalece sobre la competencia de ordenación del territorio de la Comunidades Autónomas. La Comunidades Autónomas no pueden nunca incidir sobre la servidumbre de protección.

Esta Ley recoge tres medidas en las que trata de: 1) superar la discusión con la Administración estatal sobre lo que era y no era suelo urbano en el momento de entrada en vigor de la Ley de Costas; 2) encomendar a la Administración autonómica la competencia para establecer el límite interior de la servidumbre de protección; y 3) buscar una solución que facilite la legalización de las edificaciones y construcciones para evitar su demolición⁶.

Podríamos decir que la Ley 7/2009 es la primera intervención directa en el litoral canario del legislador autonómico, pues la legislación canaria anterior no prestaba atención a la costa y la ordenación del litoral. Sin embargo, la doctrina si se ha ocupado de esta problemática⁷.

La ordenación del litoral no aparece mencionada en el reparto de competencias de los artículos 148 y 149 de la CE, pero muchas Comunidades Autónomas costeras, a través de la previsión constitucional del artículo 149.3 de la Constitución, asumieron la

⁶ VILLAR ROJAS, F.J: “*Las áreas urbanas en el litoral (a propósito de la Ley 7/2009)*” en SANTANA RODRÍGUEZ, J.J (COORDINADOR): “Diez años de la ley de ordenación del territorio de Canarias”, op.cit. pág.261

⁷ En este sentido podemos destacar el trabajo de LOBO RODRIGO.Á: “*La ordenación del litoral usos e infraestructuras*”, en obra colectiva “Veinte años de Derecho Urbanístico Canario”, Montecorvo, Madrid, 2007.

competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral⁸. Posteriormente, a aquellas Comunidades Autónomas con litoral propio, que no asumieron la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral como es el caso de Canarias⁹, se les fue atribuyendo por parte del Tribunal Constitucional¹⁰. El Tribunal Constitucional entendió en la conocida Sentencia 149/1991 sobre la controvertida Ley de Costas, que analizaremos más adelante, que las Comunidades costeras competentes en materia de ordenación del territorio lo eran también sobre la ordenación del litoral¹¹.

La Disposición Adicional decimotercera del Decreto Legislativo 1/2000 supone la aplicación singular al litoral canario del régimen transitorio de la Ley de Costas, introduciéndose algunas variaciones, tratando de ampliar la clasificación de áreas urbanas. En concreto, el mencionado precepto dispone que se considerarán áreas urbanas las que comprendan:

- a) Terrenos que cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica;
- b) Terrenos consolidados por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, si el municipio en el que se ubicara tuviera en esa fecha planeamiento general en vigor;
- c) Terrenos consolidados por la edificación al menos en la mitad de su superficie, si el municipio en el que se ubicara el asentamiento no tuviera en esa fecha planeamiento general en vigor.

En su segundo apartado, ésta disposición encomienda a la Administración autonómica la declaración o reconocimiento de esas áreas urbanas. Este pronunciamiento lo será a petición del Ayuntamiento o Cabildo, pues sobre ellos recae la carga de la prueba de la concurrencia de los supuestos determinantes de la condición de suelo urbano¹².

⁸ Así sucede con Euskadi, Cataluña, Andalucía, Galicia, la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares.

⁹ No preveía la competencia exclusiva en ordenación del litoral la redacción inicial del Estatuto de Canarias, que afirmaba, en cambio, que Canarias tenía competencias ejecutivas y legislativas sobre el litoral.

¹⁰ AGUIRRE I FONT, J.M: “El régimen jurídico del litoral catalán, Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento General de Costas aprobado por el Real Decreto 876/2014”, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2014, p.48-49

¹¹ Así se expresaba claramente en el FJ 1.A de la Sentencia: “*Hay que entender, por tanto, como conclusión, que todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral*”.

¹² VILLAR ROJAS, F.J: “*Las áreas urbanas en el litoral (a propósito de la Ley 7/2009)*” en SANTANA RODRÍGUEZ, J.J (COORDINADOR): “Diez años de la ley de ordenación del territorio de Canarias”,

Para el Tribunal Constitucional, al comparar el contenido de la disposición transitoria tercera de la Ley de Costas de 1988 antes y después de su modificación por la Ley 2/2013 en lo referente a la clasificación del suelo a la que se pretendiese aplicar la servidumbre de protección reducida a 20 metros, la Comunidad Autónoma Canaria no puede establecer disposición alguna en lo referente a las limitaciones o servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, aunque su regulación se limite a reproducir con exactitud las previsiones estatales¹³. Dispone la STC 46/2007, de 1 de marzo, que las competencias autonómicas en ordenación del litoral no pueden reducir las facultades del Estado sobre el dominio público.

La disposición transitoria tercera de la Ley de Costas se desarrolla a través de la disposición transitoria novena del Reglamento aprobado por Real Decreto 1471/1989 según el cual: *"A efectos de la aplicación del apartado 1 anterior, sólo se considerará como suelo urbano el que tenga expresamente establecida esta clasificación en los instrumentos de ordenación vigentes en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas, salvo que se trate de áreas urbanas en que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística en la citada fecha y la Administración urbanística les hubiera reconocido tal carácter expresamente"*¹⁴.

No basta la existencia de los mencionados servicios o la citada consolidación, pues es necesario también, como expresamente se establece en esa disposición transitoria novena que la Administración urbanística competente les hubiese reconocido ese carácter¹⁵.

op.cit. pág.263

¹³ STC 5/2015, de 22 de enero de 2015 (RTC 2015\5)

¹⁴ Entiende la Audiencia Nacional en la Sentencia de 11 de septiembre de 2008 que la disposición distingue claramente dos supuestos: a) Que los instrumentos urbanísticos califiquen el suelo como urbano. En este caso la norma establece claramente un límite temporal, y es que dicha clasificación se encuentre en los instrumentos de ordenación vigentes en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas. Por lo que a partir de su entrada en vigor la servidumbre tendrá el alcance establecido en el art. 23 de la norma, con independencia de la calificación del suelo; b) La norma se refiere a lo que podríamos llamar situaciones urbanas consolidadas. Lo esencial es, por tanto, que dicha situación de consolidación este materializada antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas. La Ley reconoce de este modo eficacia a lo que en la Jurisprudencia se ha venido a llamar "*fuera normativa de lo fáctico*" (STS de 21 de septiembre de 1987 y 8 de marzo de 1988).

¹⁵ STS de 22 de mayo de 2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (RJ\2013\3917)

Para VILLAR ROJAS la disposición mencionada “*no añade nada a la regulación urbanística tradicional*”, pues coincide con los artículos 78 y 81 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y alude también al requisito de que los terrenos deben ser adecuados y suficientes, a la precisión de que la consolidación se refiere solo a los espacios aptos para la edificación según el plan y al requisito de que los terrenos que contasen con los servicios especificados se encontraran integrados en la malla urbana o merecieran la condición de núcleo de población diferenciado. Si bien, destaca que “*el legislador de costas carece de competencias para crear una categoría nueva de suelo urbano*”¹⁶.

Dispone el autor citado que Canarias “*ostenta competencias en la materia, en concreto la de desarrollo legislativo sobre protección del medio ambiente y la exclusiva de urbanismo*” y justifica que la declaración del órgano autonómico sea vinculante porque la clasificación del suelo es “*una técnica urbanística de la competencia de la Comunidad Autónoma*”, careciendo la Administración del Estado de competencia para reconsiderar el cumplimiento de la legislación urbanística¹⁷.

La disposición adicional decimocuarta del Decreto Legislativo 1/2000 fija el límite interior de la servidumbre de protección al disponer que: “*La Administración urbanística actuante fijará el límite interior de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre y establecerá la ordenación de los terrenos comprendidos en la misma, teniendo en cuenta la línea de ribera del mar que a tal efecto le comunique la Administración del Estado, comunicación que irá acompañada del correspondiente proyecto técnico y expediente administrativo*”.

El legislador canario invierte el esquema de la legislación básica estatal, donde corresponde al Estado la resolución de deslinde en atención a las características de los bienes que lo integran, previa audiencia a la Comunidad Autónoma, Ayuntamientos y propietarios. Pero, con la mencionada disposición, es la Administración urbanística autonómica quien fija el límite interior de la zona de servidumbre de protección del

¹⁶ VILLAR ROJAS, F.J: “*Las áreas urbanas en el litoral (a propósito de la Ley 7/2009)*” en SANTANA RODRÍGUEZ, J.J (COORDINADOR): “Diez años de la ley de ordenación del territorio de Canarias”, op.cit. pág.269

¹⁷ NÚÑEZ LOZANO, M^a.C: “La reforma de la Ley de Costas de 2013”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pág.140

dominio público marítimo-terrestre. El límite es la ribera del mar fijada por la Administración del Estado¹⁸. Para RISUEÑO DÍAZ, Jefe de Servicio Jurídico-Administrativo de Planeamiento Territorial en la Dirección General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Canarias, es una interpretación arriesgada, pero recoge doctrina de los Tribunales¹⁹.

Opina RISUEÑO DÍAZ que si la Comunidad Autónoma tiene atribuida la competencia para clasificar el suelo, así como para determinar las áreas urbanas en el litoral, deberá ser necesariamente quien fije el límite interior de la servidumbre de protección en 20 metros, línea que no colinda con el dominio público marítimo-terrestre, sino con la zona de influencia, tal y como dispone la disposición adicional primera de la Ley de Costas. Sin embargo, ha sido declarada inconstitucional, pues es competencia del Estado establecer el deslinde, teniendo en cuenta la clase y clasificación del suelo.

Nos planteamos en este caso cuál es la Administración competente para efectuar el deslinde de esta zona, no solo en su límite exterior sino también del interior. El Gobierno y Parlamento canarios consideran que es una competencia de la administración urbanística, autonómica o local, entendiendo que la extensión de aquella zona y, por ende, el deslinde, depende de la calificación de los terrenos.

Para el Tribunal Constitucional las operaciones de deslinde se incluyen en la definición del dominio público y el establecimiento del régimen jurídico de los bienes que lo integran, de competencia estatal en todo caso²⁰. La STC 87/2012, de 18 de abril,

¹⁸ VILLAR ROJAS, F.J: “*Las áreas urbanas en el litoral (a propósito de la Ley 7/2009)*” en SANTANA RODRÍGUEZ, J.J (COORDINADOR): “Diez años de la ley de ordenación del territorio de Canarias”, op.cit. pág.276

¹⁹ RISUEÑO DÍAZ, E: “*Reconocimiento de los núcleos costeros en Canarias*”, VII Congreso Canario de Derecho Urbanístico (Tenerife, 7-8 de mayo de 2015). La Comunidad Autónoma Canaria recoge incluso en la propia Ley 7/2009 para argumentar su competencia que según el Tribunal Constitucional, la ordenación del territorio y del litoral corresponde a las Comunidades Autónomas, tal y como se dispone en la STC 149/1991, de 4 de julio -FJ I, A): “*Hay que entender, por tanto, como conclusión, que todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral, como sin duda han entendido también los autores de la Ley de Costas, en cuyo artº. 117 se hace una referencia genérica a todo planeamiento territorial y urbanístico «que ordene el litoral», concepto este último, por lo demás, cuya precisión no está exenta de considerables dificultades, que aquí podemos obviar, ya que a los efectos de esta Ley, incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia*”.

²⁰ Véase la STC 5/2015, de 22 de enero de 2015 (RTC 2015\5) en la que el Tribunal Constitucional establece que “*Basta con establecer que la operación de deslinde es una actividad vinculada estrecha e indefectiblemente a la definición de los elementos que integran el dominio público marítimo terrestre,*

dispone, en su fundamento jurídico quinto, que “a la luz de la doctrina constitucional fijada en la STC 149/1991 y 198/1991, sólo al Estado corresponde establecer limitaciones y servidumbres sobre los terrenos colindantes al demanio marítimo-terrestre y, entre ellas, la servidumbre de protección”²¹. Pero, además, el Tribunal Constitucional concluye que “las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales”²².

El Tribunal requiere delimitar la competencia del ámbito material en el que se subsumen las disposiciones, apoyándose en la doctrina de su STC 149/1991, de 4 de julio, que resolvió varios recursos frente a la Ley de Costas de 1988. Parece que el título competencial preferente para resolver la controversia es el del artículo 149.1.23 CE al que acompañará el del artículo 149.1.1. CE, correspondiendo en exclusiva al Estado el establecimiento de las servidumbres y limitaciones vinculadas a los terrenos que integran el dominio público marítimo-terrestre²³.

El Tribunal Constitucional se ve obligado a construir una teoría jurídica para fundamentar las extralimitaciones de la Ley de Costas, afirmando que: “En lo que toca a los terrenos colindantes es claro, sin embargo, que tal titularidad no existe y la articulación entre la obligación estatal de proteger las características propias del dominio público marítimo-terrestre y asegurar su libre uso público, de una parte, y la competencia autonómica sobre la ordenación del litoral, de la otra, ha de hacerse por otra vía, apoyándose en otras competencias reservadas al Estado en exclusiva por el artículo 149.1 de la CE²⁴”.

competencia que nuestra jurisprudencia ya ha atribuido de forma incontrovertida al Estado, y que dentro de tal operación de deslinde está la demarcación de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, tal y como recogen, siguiendo en ello la doctrina constitucional fijada, el artículo 11 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, en su versión actualmente vigente, y el artículo 18 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de costas”

²¹ AGUIRRE I FONT, J.M: “El régimen jurídico del litoral catalán, Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento General de Costas aprobado por el Real Decreto 876/2014”, op.cit pág.91

²² STC 87/2012, de 18 de abril.

²³ Afirma el Tribunal Constitucional en la STC 149/1991, FJ 3 b) que: “la sujeción, con carácter general, de los terrenos colindantes con el dominio público a las servidumbres y limitaciones del dominio que regula la Ley trae razón de ser, como antes se dijo, de la propia naturaleza, características y función social de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, lo que obliga a limitar el uso que pueda hacerse de tales terrenos colindantes al amparo, genéricamente, del título resultante del artículo 149.1.23 CE(...)”.

²⁴ STC 149/1991, de 4 de julio de 1991 (RTC 1991/149)

El artículo 149.1.1 de la CE, permite la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y de sus deberes constitucionales, y el artículo 149.1.23 de la CE reserva al Estado la legislación básica en materia de medioambiente, por lo que ambos sirven para defender la mayoría de las invasiones constitucionales de la Ley de Costas.

Debemos tener en cuenta que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional planteó cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional decimocuarta del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias por posible vulneración de los artículos 149.1.1, 8 y 23 en relación con el artículo 132 CE²⁵. Aunque, el Tribunal Constitucional sentenció de manera contundente que el legislador estatal no puede utilizar el pretexto del artículo 149.1.1 de la CE para, en palabras del mismo Tribunal Constitucional, configurar el modelo urbanístico de la CCAA y la Administración local²⁶.

El Tribunal Constitucional plantea que *“el problema de quien es la administración competente para efectuar el deslinde de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, no sólo en su límite exterior, que corresponde con la determinación de la línea interna de la ribera del mar o de las rías, sino en su límite interior, que corresponde con la determinación del alcance concreto de 20, 100 o 200 metros, de la servidumbre de protección.”* Esta solución se apoya en la STC 137/2012, de 19 de junio²⁷.

Para VILLAR ROJAS tal vez sea posible que la Comunidad Autónoma asuma el ejercicio de la potestad de deslindar. El deslinde es una potestad ejecutiva y existe reiterada jurisprudencia según la cual *“el deslinde del dominio público marítimo-terrestre*

²⁵ Auto del Tribunal Constitucional num. 28/2015 de 16 febrero, Sala Segunda (JUR\2015\94975). Debemos tener en cuenta que el artículo 132 CE hace referencia a los bienes de dominio público, pero no los define. Si bien, en el artículo 5.1 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) se dispone que: *"Son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales"*.

²⁶ AGUIRRE I FONT, J.M: *“El régimen jurídico del litoral catalán, Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento General de Costas aprobado por el Real Decreto 876/2014”*, op.cit. pág.89

²⁷ Auto del Tribunal Constitucional num. 28/2015 de 16 febrero, Sala Segunda (JUR\2015\94975)

es una actuación administrativa de carácter meramente declarativo, ni constitutiva, ni discrecional, que se dirige a verificar y constatar que un suelo reúne las características físicas relacionadas en los artículos 3 a 5 de la Ley de Costas”. Lo cierto, es que la idea cuenta con precedentes, pues en el caso de Canarias la referencia es el deslinde del dominio público hidráulico de titularidad estatal, que corresponde a los Consejos Insulares de Agua, bastando con modificar la Ley de Costas, ya que se mantendría la redacción del Estatuto de Autonomía²⁸.

La disposición adicional decimoquinta del Decreto Legislativo 1/2000 ha tenido más suerte y se ha salvado de la declaración de inconstitucionalidad. Se dispone en la misma que: *“La Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo formulará un censo de edificaciones que, ubicadas en el demanio marítimo-terrestre y en sus zonas de servidumbre de tránsito y servidumbre de protección, tengan un valor etnográfico, arquitectónico o pintoresco, debiendo valorarse su antigüedad, integración en el litoral y finalidad social, al objeto de su consideración en el otorgamiento de concesiones y autorizaciones que puedan solicitar los titulares de las mismas al amparo de la disposición transitoria cuarta de la Ley de Costas”*.

Esta disposición tiene una función instrumental, pues ordena al Gobierno a que elabore un censo de edificaciones situadas en el dominio público o en sus zonas de servidumbres, en las que concurren determinados valores²⁹.

En el censo autonómico al que se refiere el apartado 1 del artículo 3 de la Ley canaria 7/2009 se pueden recoger *“edificaciones que se ajusten a criterios definidores de «razones de interés público» que justifiquen o faciliten al Estado razones para la legalización, sin que por ello se desplace la competencia decisoria a la hora de aplicar el régimen transitorio de la Ley de costas, correspondiendo al Estado”*³⁰. En este caso, si parece que va en contra de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ya que el interés de

²⁸ VILLAR ROJAS, F.J: *“Las áreas urbanas en el litoral (a propósito de la Ley 7/2009”* en SANTANA RODRÍGUEZ, J.J (COORDINADOR): *“Diez años de la ley de ordenación del territorio de Canarias”*, op.cit. pp.280-281

²⁹ VILLAR ROJAS, F.J: *“Las áreas urbanas en el litoral (a propósito de la Ley 7/2009”* en SANTANA RODRÍGUEZ, J.J (COORDINADOR): *“Diez años de la ley de ordenación del territorio de Canarias”*, op.cit. pág. 282

³⁰ STC 5/2015, de 22 de enero de 2015 (RTC 2015/5)

ubicar edificaciones en el dominio público marítimo-terrestre no es su finalidad social o su integración en el litoral, sino la propia utilización de ese dominio.

La segunda parte de la disposición adicional decimoquinta³¹ se declara también inconstitucional, pues el Tribunal Constitucional concreta que se parte de una urbanización de facto sin tener en cuenta si existe un interés público y, además se prescinde de la opinión del Estado³².

La voluntad del legislador territorial es establecer algunos parámetros para objetivar las razones de interés público que puedan llevar hacia la legalización de construcciones y edificaciones ubicadas en dominio público o en el espacio sobre el que se proyectan las servidumbres. Si bien, esta técnica jurídica no es nueva, pues se vuelve a utilizar el mecanismo incorporado por el Decreto 11/1997, de 31 de enero, sobre la constitución de un censo de edificaciones no amparadas por licencia y supuestos de suspensión de ejecución de órdenes de demolición. Aunque, debemos tener en cuenta que este censo no es un catálogo ni tiene la naturaleza de un instrumento de ordenación³³.

Debemos tener en cuenta que a pesar del tiempo transcurrido (cuatro años) entre la Ley Canaria 7/2009 y la Ley 2/2013, el régimen de ambas es bastante similar. Sin embargo, el Tribunal Constitucional entiende que ha habido una atribución competencial excesiva, al igual que ha sucedido con el deslinde del dominio público marítimo-terrestre.

³¹ Según la Disposición Adicional Decimoquinta del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias: “*La inclusión en el censo requerirá el compromiso del titular de la edificación o, en su defecto, del Ayuntamiento respectivo, de instalación de los servicios urbanísticos básicos en el área en que se ubique la misma, especialmente del sistema de evacuación de aguas residuales que impida su vertido incontrolado al mar*”.

³² Véase la STC 5/2015, de 22 de enero de 2015 (RTC 2015\5) donde el Tribunal Constitucional decide declarar inconstitucional el apartado mencionado ya que la Ley canaria 7/2009 pretende “*determinar y modular el alcance que la norma estatal otorga a las medidas de protección que se proyectan sobre el dominio público marítimo-terrestre y sobre sus terrenos colindantes, en este caso en lo relativo a la salvaguarda o condena de unas determinadas edificaciones, obras o construcciones ubicadas en aquellos espacios, lo que lleva a considerar la inconstitucionalidad de los apartados referidos*”.

³³ VILLAR ROJAS, F.J: “*Las áreas urbanas en el litoral (a propósito de la Ley 7/2009*” en SANTANA RODRÍGUEZ, J.J (COORDINADOR): “*Diez años de la ley de ordenación del territorio de Canarias*”, op.cit. Pág. 282

2. Dictamen del Consejo Consultivo 231/2008 en relación a la Proposición de Ley 7/2009.

El Parlamento de Canarias solicitó al Consejo Consultivo un Dictamen sobre la Proposición de Ley para la modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias y 137.2 del Reglamento del Parlamento.

En relación con la competencia autonómica en la materia que nos ocupa el Consejo expresa que: *“al corresponder el objeto de la Proposición de Ley precisamente al ámbito material específico inmediatamente conexo con la ordenación del territorio, del litoral, el urbanismo y la vivienda, y los espacios naturales protegidos, materias respecto de las que los artículos 30.15 y 16 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) confieren a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva; así como por incidir en materia relativa a la protección del medio ambiente, incluidos los vertidos, respecto de la que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución (art. 32.12 EAC)”*³⁴.

La Proposición de Ley justifica la protección del dominio público marítimo-terrestre como elemento teleológico de la Ley de Costas, basándose en el título competencial del Estado sobre la protección del medio ambiente, tal y como recoge el artículo 149.1.13 de la Constitución.

Además, dispone que se compatibiliza, según el Tribunal Constitucional, con la ordenación del territorio y del litoral que corresponde a las Comunidades Autónomas: *“Hay que entender, por tanto, como conclusión, que todas las comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral, como*

³⁴ Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 231/2008. Además, se remite a consideraciones realizadas con anterioridad y añade lo siguiente: *“las Comunidades Autónomas con carácter general, han asumido todas las competencias con carácter exclusivo en materia de urbanismo, (art. 30.15 EAC), cuyo objeto es el hecho social o colectivo del asentamiento de la población en el espacio físico, lo que jurídicamente se traduce como 'ordenación urbanística', y en la que la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o el espacio físico constituye uno de sus elementos básicos, sin que no obstante, ello implique la atracción de cualquier norma que incida sobre el territorio, siquiera sea de forma mediata o negativa”*

sin duda han entendido también los autores de la Ley de Costas, en cuyo art. 117 se hace una referencia genérica a todo planeamiento territorial y urbanístico “que ordene el litoral”, concepto, este último, por lo demás, cuya precisión no está exenta de considerables dificultades, que aquí podemos obviar, ya que a los efectos de esta Ley, incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia”³⁵.

Si bien, debemos tener en cuenta también los problemas que suscitan aspectos en relación con el régimen de titularidad, extensión y límites de las potestades atribuidas al Estado sobre el dominio público. Concluye el Consejo a raíz del análisis de la STC 149/1991, en su fundamento jurídico 1, c) que *“la potestad de demanializar los bienes naturales corresponde al Estado, que será quien tenga la potestad de delimitar el mismo, sin perjuicio de a quién correspondan las competencias que hayan de ejercitarse sobre aquellas zonas”³⁶.*

Haciendo uso de la facultad atribuida a los Consejeros del Consejo Consultivo de Canarias por el apartado 2 del art. 17 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, se formula un voto particular por parte de Don Óscar Bosch Benítez y Don Luis Fajardo Spínola al Dictamen 231/2008 del Consejo Consultivo en relación con la Proposición de Ley³⁷.

Respecto al artículo 1 de la Proposición disponen que, la anchura y régimen jurídico de la servidumbre de protección en concretos supuestos, no se trata de una novedad, pues tanto la Ley de Costas como su Reglamento contienen regulación al respecto, atribuyendo su competencia en exclusiva al Estado.

Para los consejeros que realizan el voto particular la Proposición de Ley examinada persigue *“modificar y sustituir en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma la legislación estatal de costas, en ejercicio de una competencia que no le corresponde a*

³⁵ Sentencia núm. 149/1991, de 4 de julio –F.J. I, A) (RCL 1991\1906)

³⁶ Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 231/2008, pág.9

³⁷ Véase lo dispuesto en el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 231/2008 por Don Óscar Bosch Benítez y Don Luis Fajardo Spínola quienes consideran que *“las limitaciones al derecho de propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre son objeto de regulación del Título II de la Ley de Costas, así como de su Disposición transitoria tercera y concordantes del Reglamento de Costas. Esta regulación tiene el carácter de mínima y complementaria (en palabras de la propia Ley de Costas) de la que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias”*

ninguna Comunidad Autónoma, a saber, el dictado de legislación ambiental básica en materia de protección de litoral, que, como sabemos, corresponde al Estado, con carácter básico para toda España". Por ello, consideran necesario suprimir este artículo 1 de la Proposición de Ley.

El artículo 2 de la Proposición de Ley supone una sustitución de la regulación que con carácter básico recogen los artículos 23.1 y 110 de la Ley de Costas, así como varios preceptos del Reglamento y los apartados 1 y 2 de la disposición transitoria tercera de la Ley y las disposiciones transitorias séptima, octava y novena del Reglamento³⁸. Según lo expuesto en el artículo 2 será la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias quien fije el límite interior de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, únicamente teniendo en cuenta al Estado para que señale el interior de la ribera del mar.

La Ley de Costas y su Reglamento marcan los criterios para fijar la servidumbre de protección, correspondiendo al titular del dominio público marítimo-terrestre, es decir, el Estado, deslindar el mismo. Los consejeros hacen hincapié sobre el incumplimiento de la legislación aplicable estableciendo que *"la fijación del límite interior de la servidumbre de protección no es discrecional para ninguna Administración Pública"*. La servidumbre depende de circunstancias objetivas, como son la clasificación del suelo y del límite interior de la ribera del mar, no pudiendo ninguna Administración Pública decidir respecto al comienzo y fin del dominio público marítimo-terrestre, sino únicamente dedicarse *"a constatar esa realidad física sobre el terreno"*³⁹.

Además, como ya hemos manifestado, la redacción de la Proposición de Ley es manifiestamente contraria a los artículos 23, 110 y disposición transitoria tercera de la Ley de Costas, así como los artículos 19, 26 y disposiciones transitorias séptimas, octava y novena del Reglamento de desarrollo, donde se dispone que es el Estado quien fija la servidumbre de protección y que esta zona tendrá una anchura que entre un mínimo de 20 y un máximo de 100 metros. Si bien, en este caso, la Comunidad Autónoma si puede establecer un máximo superior en anchura al fijado por el Estado⁴⁰.

³⁸ Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 231/2008, pág.15

³⁹ Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 231/2008, pág.16

⁴⁰ Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 231/2008, pág.16

Se propone por parte de los Consejeros una nueva redacción del artículo 2 insistiendo *“en entrar a regular materias que tienen carácter básico y que, por ello, incumbe al Estado regular, desconociendo además que la fijación de la servidumbre de protección se hace por la Administración del Estado en el procedimiento de deslinde y, por otro lado, no recoge que la fijación del límite interior de la zona de servidumbre de protección y la ordenación de los terrenos se deberá hacer de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Costas y su Reglamento de desarrollo”*⁴¹.

En cuanto al artículo 3 de la Proposición de Ley se dispone que la competencia para otorgar o no autorizaciones y concesiones para ocupar el dominio público marítimo-terrestre es de la Administración General del Estado, lo que supone que *“la Proposición de Ley no puede predeterminar el futuro que las edificaciones situadas en el dominio público marítimo-terrestre hayan de correr, con respecto a las cuales debe decidir, en aplicación de la legislación de Costas, la referida Administración General del Estado”*, debiendo suprimirse cualquier referencia⁴².

Existe en el Dictamen otro voto particular por parte del Consejero Don José Suay Rincón quien piensa que la opinión mayoritaria que sustenta el Dictamen de referencia *“no asegura suficientemente la virtualidad de un planteamiento”* donde las facultades legislativas de la Comunidad Autónoma de Canarias se atienen en todo estrictamente a las disposiciones transitorias de la Ley de Costas de 1988, y de su Reglamento⁴³.

Respecto al artículo 1 Proposición de Ley, se establece un claro espacio para la intervención autonómica en el ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pudiendo concretar las características que deben reunir las *“áreas urbanas”*. Pero, el precepto crea confusión al Consejero, ya que *“la legitimidad de realidades materiales urbanas, siempre anteriores a la Ley de Costas (en este caso, la fecha sí se precisa), cabe sostenerse en ausencia o defecto de ordenación (ya existiendo tal ordenación resulta más discutible: en todo caso, ha de tratarse también de la ordenación a la sazón existente al tiempo de elaboración de la Ley de Costas, no de la actual, y sin perjuicio de que pueda ahora, es decir, en la actualidad, llevarse a cabo la*

⁴¹ Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 231/2008, pág.17

⁴² Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 231/2008, pág.17

⁴³ Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 231/2008, pág.19

*correspondiente declaración, como se indica por el precepto)*⁴⁴.

En relación con el artículo 2 de la Proposición de Ley no cree aceptable la redacción actual ya que no corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, sino al Estado, la fijación del límite interior de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre⁴⁵.

Lo mismo ocurre con el artículo 3 de la Proposición de Ley, pudiendo promoverse en este caso un censo que permita identificar las edificaciones, en el sentido propuesto. Si bien, los conceptos empleados para la confección de dicho censo considera que no están *“suficientemente precisados”*⁴⁶.

Para concluir, expresa la importancia que tiene las numerosas interpretaciones a las que se presta la Propuesta de Ley, lo que supone comprometer la seguridad jurídica. Desde su punto de vista, no se puede rechazar sin más la competencia autonómica, sino que en base a la propia Ley de Costas, se puede reconocer la existencia de un cierto espacio normativo a disposición de la Comunidad Autónoma de Canarias, siempre y cuando se trate de un espacio concreto y no ilimitado, debiendo estar bien acotado⁴⁷.

3. Las particularidades de los asentamientos rurales en Canarias.

Canarias, al igual que Galicia, tenía un problema de existencia de núcleos de población no calificados como urbanos, los cuales no reunían esa característica por sus entornos (asentamientos rurales), ubicados en servidumbre de protección de costas. La ley 7/2009 equipara a efectos de la servidumbre el suelo urbano con los asentamientos rurales, pero no de forma discrecional, sino partiendo de las premisas en la legislación estatal⁴⁸. Para que se produzca dicha equiparación es necesario que se cumpla con los

⁴⁴ Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 231/2008, pág.21

⁴⁵ Véase lo dispuesto en el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 231/2008 por el Consejero Don José Suay Rincón según el cual sería necesario *“agregar que es ya directamente al propio Legislador (estatal), esto es, ni siquiera realmente a la Administración, a quien incumbe la delimitación del ámbito de los bienes integrantes del dominio público, por disponerlo así la propia Constitución (art. 132.1)”*

⁴⁶ Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 231/2008, pág.20

⁴⁷ Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 231/2008, pág.22

⁴⁸ RISUEÑO DÍAZ, E: *“Reconocimiento de los núcleos costeros en Canarias”*, VII Congreso Canario de Derecho Urbanístico (Tenerife, 7-8 de mayo de 2015).

requisitos para ser calificados como urbanos: acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro eléctrico, o bien los que incluyeran terrenos consolidados por la edificación en al menos dos tercios de su superficie⁴⁹. Si bien, estos requisitos debían cumplirse a partir de la entrada en vigor de la ley de costas de 1988.

Por tanto, se debe rechazar la equiparación absoluta que trata de establecerse entre el concepto de área urbana incorporado a la Ley de Costas y el de asentamiento rural, pues no todo asentamiento rural constituye un área urbana en el sentido de la Ley de Costas⁵⁰.

El asentamiento rural en canarias nació hace ya treinta años, siendo el primer intento el poder calificarlos como urbanos, aunque no llegaban a serlo. En los asentamientos rurales y agrícolas, se permiten cualesquiera actividades que se correspondan con su naturaleza y las construcciones e instalaciones precisas para el ejercicio de este derecho (art.63.2 Decreto Legislativo 1/2000).

Tal y como dispone el artículo 63.3 del Decreto Legislativo 1/2000: *“se podrán realizar aquellos usos que expresamente contemple el planeamiento, el cual deberá asimismo definir los criterios dimensionales y, cuando esos asentamientos tengan carácter tradicional, deberá establecer las medidas precisas para mantener sus características singulares”*. En los asentamientos agrícolas, el régimen es parecido aunque exigiendo vinculación del uso industrial con la actividad agraria y los de carácter artesanal compatibles con la vivienda⁵¹.

La problemática que se nos plantea en relación con los asentamientos rurales es la necesidad de equipararlos a los suelos urbanos existentes antes del año 1988 para poder aplicar la reducción a 20 metros de la servidumbre de protección que recoge la reforma de la Ley de Costas de 2013, de tal manera que no se les aplique la servidumbre de

⁴⁹ En relación con el suelo urbano consolidado por la edificación, los condicionantes son: delimitación gráfica, edificación consolidada equivalente a 2/3 de los suelos aptos para edificación del planeamiento general, eliminando viales y espacios libres y existencia de algunas dotaciones o equipamientos comunes.

⁵⁰ A este respecto dispone STS de 13 de marzo de 2014 (RJ\2014\2247) que *“sería ello tanto como sustraer la delimitación del ámbito de aplicación de esta última a sus propias determinaciones y trasladar éstas a lo que en suma venga a disponer la correspondiente normativa autonómica”*

⁵¹ VILLAR ROJAS, F.J: *“El derecho de propiedad del suelo”* en VILLAR ROJAS, F.J (DIRECTOR): *“Derecho Urbanístico de Canarias”*, Aranzadi, 2010, p.117 y ss

protección de los 100 metros pues supondría dejar a estos núcleos fuera de ordenación.

Nos encontramos ante casos como el de Igueste de San Andrés, Almaciga, Roque de las Bodegas y el Tachero. Si bien, recientemente la Dirección General de Costas del Estado admite las alegaciones que ha presentado el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife para evitar el derribo de más de 100 casas situadas en Anaga. Aunque, de los núcleos mencionados, el Tachero, con aproximadamente 20 viviendas, no cumple con los requisitos para considerarse un núcleo consolidado⁵².

I. LOS NÚCLEOS COSTEROS DE CANARIAS A PARTIR DE LA REFORMA DE LA LEY DE COSTAS DE 2013

Después de casi 25 años desde su aprobación, la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas, fue modificada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral (en adelante Ley de Costas). Se trata de una reforma en profundidad que ha provocado numerosos cambios así como una extensión de la Ley⁵³.

1. Novedades en relación con la servidumbre de protección.

La Ley de Costas ha establecido una serie de restricciones o limitaciones, entre las cuales podemos destacar la servidumbre de protección, que afecta a los terrenos de propiedad privada próximos a la costa y que tienen por objeto garantizar la conservación del dominio público marítimo-terrestre⁵⁴. Bajo la denominación de servidumbre de protección encontramos un “conjunto de limitaciones sobre los terrenos colindantes con la ribera del mar, en una extensión variable y con un contenido también diferente”⁵⁵.

En este sentido, parece importante tener en cuenta que la Ley de Costas, más allá de defender el dominio público marítimo-terrestre, trata de proteger los terrenos contiguos

⁵² Véase artículo de Eloísa Reverón en La Opinión de Tenerife con fecha de 1 de julio de 2015.

⁵³ NÚÑEZ LOZANO, M^a.C: "La reforma de la Ley de Costas de 2013", op.cit.Introducción.

⁵⁴ OLANO ESPINOSA, CÉSAR: “*Servidumbre de protección y otras limitaciones legales*”: “Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley 22/1988, de Costas”, Aranzadi, 2014, p.217 y ss

⁵⁵ NÚÑEZ LOZANO, M^a.C: "Legislación de Costas y Planificación Urbanística", Global Law Press, Sevilla, 2009, pág.61

al dominio público, en una franja que oscila mínimo hasta los 500 metros tierra adentro, a través de las servidumbres de protección. Por tanto, la Ley se preocupa por proteger espacios que superan ampliamente la definición de la costa entendida como dominio público marítimo-terrestre y entra a regular un ámbito que podríamos definir como el “litoral”⁵⁶.

Debemos tener en cuenta que la delimitación de la zona de servidumbre de protección forma parte del contenido del deslinde así se desprende de los artículos 12.5 y 23 de la Ley de Costas y es consecuencia de los principios que inspiran la Ley de Costas y del objetivo al que obedece tal servidumbre, pues dispone el artículo 2.a) de la Ley de Costas que la primera finalidad que ha de perseguir la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre, aparte de determinar el dominio público marítimo-terrestre, consiste en *"asegurar su integridad y adecuada conservación, adoptando, en su caso, las medidas de protección y restauración necesarias"*. El contenido de esta función protectora se encuentra en el artículo 20 al indicar que *"comprende la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado; la preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones, en los términos de la presente Ley"*, a cuyo fin el artículo 22.1 dispone que *"... los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre estarán sujetos a las limitaciones y servidumbres que se determinan en el presente Título"*⁵⁷.

La servidumbre de protección recaerá, con carácter general, tal y como dispone el artículo 23.1 de la Ley de Costas, sobre una franja del terreno de 100 metros, medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, y que pueden ser ampliables en determinados tramos (artículo 23.2 LC). Se dispone en la STC 149/1991 que *"la constitucionalidad de la posibilidad de que la extensión de la servidumbre de protección quede ampliada hasta un máximo de otros 100 metros se justifica, en efecto, en la competencia del Estado para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente"*⁵⁸. Para NÚÑEZ LOZANO esto *"se ha de traducir en una habilitación a la*

⁵⁶ AGUIRRE I FONT, J.M: "El régimen jurídico del litoral catalán, Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento General de Costas aprobado por el Real Decreto 876/2014", op.cit.pág.51

⁵⁷ Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de octubre de 2014 (JUR\2014\289250)

⁵⁸ STC 149/1991, F.J. 3.D.a).

*potestad ejecutiva de la Administración del Estado*⁵⁹.

Como hemos explicado, en relación con la extensión de la servidumbre de protección se establecen algunos supuestos donde la franja de terreno puede variar. Dispone la Ley de Costas, entre otros casos, que la franja de servidumbre tendrá 20 metros si los terrenos estuviesen clasificados como suelo urbano en el planeamiento urbanístico vigente en el año 1988⁶⁰, o si a pesar de carecer de dicha clasificación, contasen con los servicios urbanísticos necesarios o estuviesen en ámbitos consolidados por la edificación en 2/3 de su superficie⁶¹.

Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de diciembre de 1988 *“la definición con rango legal del suelo urbano determina que la clasificación de un terreno como tal haya de depender de un hecho físico, de la urbanización o consolidación de la edificación, de suerte que la Administración queda vinculada por la realidad de las cosas”*⁶².

La disposición transitoria 3.3 de la Ley de Costas establece que *“en los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros”*⁶³. Asimismo, dispone la disposición transitoria 9.3 del Reglamento de Costas que: *“A los efectos de la aplicación del apartado 1 anterior, sólo se considerará como suelo urbano el que tenga expresamente establecida esta clasificación en los instrumentos de ordenación vigentes en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas, salvo que se trate de áreas urbanas en que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la*

⁵⁹ NÚÑEZ LOZANO, M^a.C: "Legislación de Costas y Planificación Urbanística", op.cit. pág.65. Según la autora debe tenerse en cuenta al menos una Sentencia de la Audiencia Nacional, de 31 de mayo de 2006 (JUR 2006/174348), donde se declaraba la validez de un deslinde que situaba el límite de la zona de servidumbre de protección en 200 metros.

⁶⁰ A su vez, la disposición transitoria 9.3 del Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas señala que: *“se considerará como suelo urbano el que tenga expresamente establecida esta clasificación en los instrumentos de ordenación vigentes a la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas, salvo que se trate de áreas urbanas en las que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística en la citada fecha y la Administración urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter”*. Por tanto, y a tenor de la Ley de Costas, los instrumentos de ordenación tenían que estar publicados antes de entrar en vigor la Ley.

⁶¹ OLANO ESPINOSA, CÉSAR: *“Servidumbre de protección y otras limitaciones legales”*: “Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley 22/1988, de Costas”, op.cit. pág.229

⁶² STS 13 de marzo de 2014 (RJ\2014\2247)

⁶³ NÚÑEZ LOZANO, M^a.C: “La reforma de la Ley de Costas de 2013”, op.cit. pp.133-134

*legislación urbanística en la citada fecha y la Administración urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter*⁶⁴. Si bien, dispone NÚÑEZ LOZANO que *“la jurisprudencia ha aplicado la disposición transitoria 9.3 Reglamento de Costas a terrenos ubicados en municipios que si contaban con instrumentos de ordenación a la entrada en vigor de la Ley de Costas, entrando los Tribunales a dilucidar su carácter materialmente urbano”*, lo que a su juicio no es correcto.

Se reconoce la condición de suelo urbano a terrenos que no estén clasificados expresamente como tal por el planeamiento cuando éstos dispongan de los servicios exigidos por la legislación urbanística. Pero, la mera disposición de estos servicios no es suficiente, deben cumplirse algunos requisitos⁶⁵:

- a) Los servicios urbanísticos deben tener unas características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir.
- b) Prima la fuerza de lo fáctico frente a la calificación del plan⁶⁶. Si bien, tal y como expresó la Sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con fecha de 31 de mayo de 2012, deberán descartarse los suelos que estén totalmente aislados del núcleo urbano o desvinculados de su malla urbana, a pesar de que cuenten con los servicios mencionados.
- c) Se exige que la administración urbanística competente les haya reconocido expresamente ese carácter urbano, aunque no figure como tal en el Plan.

Tiene especial trascendencia lo dispuesto por el Tribunal Supremo respecto a la fecha de reconocimiento, según el cual *“el acto o resolución de reconocimiento por parte de la Administración Urbanística competente puede ser posterior a la entrada en vigor de la Ley de Costas, pues lo relevante es que las circunstancias fácticas que se reconocen vengan referidas a un momento anterior a la entrada en vigor de la Ley”*⁶⁷

⁶⁴ Véase NÚÑEZ LOZANO, M^a.C: “La reforma de la Ley de Costas de 2013”, op.cit. pág.134 según la cual *“cuando los instrumentos de ordenación vigente a la entrada en vigor de la Ley de Costas hubieren clasificado los terrenos como urbanos, la servidumbre tiene una anchura de 20 metros; tales instrumentos de ordenación tenían que estar publicados a la entrada en vigor de la Ley”*.

⁶⁵ OLANO ESPINOSA, CÉSAR: *“Servidumbre de protección y otras limitaciones legales”*: “Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley 22/1988, de Costas”, op.cit pp.230 y ss.

⁶⁶ SS.TS de 30 de junio de 2006 y de 23 de septiembre de 2008.

⁶⁷ STS Secc.5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo, 28 de febrero de 2012 (RJ 2012\5361)

En relación con la servidumbre de protección, debemos tener en cuenta que el artículo 25 de la Ley de Costas establece las edificaciones y actividades prohibidas en la zona de servidumbre, con excepción de lo dispuesto en su apartado 2 para aquellas instalaciones y actividades que “no puedan tener otra ubicación”. Además, la disposición adicional quinta de la Ley de Costas dice que cuando se perturba un proyecto o se otorga una licencia en servidumbre, sin autorización correspondiente de la Administración del Estado, no son inválidos, sino que son ineficaces. Por tanto, supone que prevalece sobre el artículo 160 Decreto Legislativo 1/2000⁶⁸.

Parece claro que se ha producido un conflicto a partir de la modificación de la Ley de Costas, pues la exposición de motivos decía que se suprimía por una declaración responsable la autorización. Si bien, parece que solo se refiere a nuevas obras en edificaciones que hayan quedado en la zona de servidumbre de protección después de un nuevo deslinde. Además, el artículo 47 del Reglamento de Costas habla de usos y actividades sujetos a autorización, por lo que parece que el reglamento ha mejorado la redacción contenida en la ley⁶⁹.

Respecto a las autorizaciones en la servidumbre de protección, debemos atender a la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 que declara inconstitucional el artículo 26.1 de la Ley de Costas⁷⁰, “en cuanto atribuye a la Administración del Estado el otorgamiento de autorizaciones en la zona de protección del dominio público marítimo terrestre”, no tratándose de una competencia de carácter estatal, sino una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas englobada dentro de la normativa sobre protección del medio ambiente o en la ordenación del territorio y/o urbanismo. La emisión de la autorización corresponde a las Comunidades Autónomas, o en su caso, a los Ayuntamientos, ajustándose a la normativa estatal y autonómica, así como a los correspondientes instrumentos de ordenación⁷¹.

⁶⁸ RISUEÑO DÍAZ, E: “Reconocimiento de los núcleos costeros en Canarias”, VII Congreso Canario de Derecho Urbanístico (Tenerife, 7-8 de mayo de 2015).

⁶⁹ RISUEÑO DÍAZ, E: “Reconocimiento de los núcleos costeros en Canarias”, VII Congreso Canario de Derecho Urbanístico (Tenerife, 7-8 de mayo de 2015).

⁷⁰ Dispone el artículo 26.1 Ley de Costas declarado nulo por STC 149/1991, de 4 de julio que: “Los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección estarán sujetos a autorización de la Administración del Estado, que se otorgará con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley, y en las normas que se dicten, en su caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 22, pudiéndose establecer las condiciones que se estimen necesarias para la protección del dominio público”.

⁷¹ Decreto 171/2006, de 21 de noviembre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de

Dispone el Tribunal Supremo en su Sentencia de 9 de diciembre 2014 que *“partiendo de la base de que las Comunidades Autónomas tienen competencias procedimentales adjetivas cuando ostentan la competencia material sustantiva ha de regir la normativa autonómica (...) teniendo el Estado tan sólo competencia para la regulación del procedimiento administrativo común, que, en tanto en cuanto no hubiese regulación autonómica al respecto, sería de aplicación supletoria a las materias de competencia autonómica”*.

El Decreto 171/2006, de 21 de noviembre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre *“responde a la necesidad de regular el procedimiento a seguir para la tramitación y resolución de las autorizaciones de uso y actividad en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre, determinando su plazo máximo de resolución y notificación y los efectos del silencio administrativo”*.

El régimen transitorio de la servidumbre de protección en el suelo urbano también respeta los usos y las construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas, permitiendo autorizar nuevos usos y construcciones en conformidad con los planes de ordenación en vigor y siempre que garantice la efectividad de la servidumbre y no se perjudice el dominio público marítimo-terrestre⁷².

Muy conocido, en relación con las autorizaciones, es el caso del “mamotreto” de las Teresitas en Santa Cruz de Tenerife en el que la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Penal Número 5 de Santa Cruz de Tenerife ha sido ratificada por la Audiencia, pues consideran que el mamotreto fue construido sin las preceptivas autorizaciones de Costas y en suelo considerado dominio marítimo terrestre⁷³.

autorizaciones en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre

⁷² AGUIRRE I FONT, J.M: “El régimen jurídico del litoral catalán, Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento General de Costas aprobado por el Real Decreto 876/2014”, op.cit. pág.62

⁷³ Puede verse la noticia en el siguiente enlace:

http://politica.elpais.com/politica/2015/02/15/actualidad/1424025752_661153.html

La Ley de Costas de 1988 definió diferentes tipologías de autorizaciones, siendo responsabilidad de una administración u otra en función de la distribución competencial. Si bien, en Comunidades Autónomas como Cataluña, en materia de ordenación de litoral, se aprobaron en 2007 y 2008 nuevos trasposos que comportaron que la Generalitat asumiera todas las competencias en gestión de autorizaciones, tanto en el dominio público marítimo-terrestre como en las servidumbre de tránsito y protección⁷⁴.

A) Régimen jurídico del deslinde

En relación con la Ley de Costas, resulta importante distinguir entre la servidumbre de protección, a la que nos hemos remitido anteriormente, con el dominio público marítimo-terrestre, sobre todo a la hora de valorar la legalidad de las edificaciones. El artículo 132.2 de la CE reconoce al Estado la titularidad de los bienes de dominio público que determine la ley, si bien, se adjudica, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. El deslinde es la forma de identificar qué terrenos forman parte del dominio público marítimo-terrestre que prevalece incluso frente a las inscripciones registrales de los titulares de los terrenos.

Los artículos 3 y 4 de la Ley de Costas disponen qué zonas del territorio pertenecen al dominio público marítimo-terrestre. Al analizar los mismos parece obvio la imposibilidad de salvar las edificaciones que se encuentren en estos territorios que, como hemos explicado, al no ser suelo de nadie, pues su titularidad es estatal y, al mismo tiempo, ser suelo de todos, no permiten la edificación.

La servidumbre de tránsito, por su parte, recae sobre una franja de 6 metros, medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar, salvo en el caso de colindancia con los acantilados sensiblemente verticales⁷⁵. Aunque en aquellos tramos considerados de tránsito difícil o peligroso, dicha anchura podrá ampliarse hasta un máximo de 20 metros (art.27.2 LC). En relación con la servidumbre de tránsito la reforma

⁷⁴ AGUIRRE I FONT, J.M: "El régimen jurídico del litoral catalán, Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento General de Costas aprobado por el Real Decreto 876/2014", op.cit.

⁷⁵ NÚÑEZ LOZANO, M^a.C: "Legislación de Costas y Planificación Urbanística", op.cit. pág.149

de la Ley de Costas ha supuesto: por una parte, el avance hacia el interior de la línea de delimitación de la zona de servidumbre de tránsito; y, por otra parte, se introducen modificaciones en el régimen de obras e instalaciones en esta zona, que sean contrarias a la Ley de Costas, en el supuesto de terrenos ubicados en la servidumbre tras el primer deslinde llevado a cabo con posterioridad a la entrada en vigor de la misma⁷⁶.

La sujeción de los terrenos colindantes con el dominio público a las servidumbres y limitaciones del dominio que regula la ley trae razón de ser de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, limitándose el uso que pueda hacerse de tales terrenos colindantes al amparo del artículo 149.1.23 de la CE⁷⁷.

Tal y como se desprende de la STC 87/2012 sólo tiene competencia el Estado para establecer limitaciones y servidumbres sobre los terrenos colindantes al demanio marítimo-terrestre, incluyendo la servidumbre de protección. Las Comunidades Autónomas no pueden establecer ninguna disposición. Por tanto, la Comunidad Autónoma canaria no tiene ninguna competencia que justifique la regulación de las limitaciones o servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público.

Atendiendo a la reiterada jurisprudencia al Estado le corresponde definir legislativamente el dominio público estatal, así como establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran y adoptar las medidas precisas para proteger la integridad del demanio, preservar sus características naturales y su libre utilización (STC 46/2007, de 1 de marzo). La operación de deslinde se encuentra vinculada a la definición de los elementos que integran el dominio público marítimo-terrestre y la demarcación de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre. Ello no impide que sea necesaria una colaboración de la Administración urbanística.

No podemos olvidar, las novedades establecidas en relación con el deslinde por parte del Reglamento de la Ley de Costas. Se modifica los criterios técnicos con los que venía determinándose la zona marítimo terrestre, de manera que si en la regulación anterior se extendía el dominio público hasta donde alcanzan las olas en los mayores

⁷⁶ NÚÑEZ LOZANO, M^a.C: "Legislación de Costas y Planificación Urbanística", op.cit. pág.153

⁷⁷ STC 149/1991 (RTC 1991/149)

temporales, a partir de ahora será necesario además que ese límite “*será el alcanzado al menos en 5 ocasiones en un periodo de 5 años*” (artículo 4.b Reglamento de Costas).

Además, el Reglamento amplía además también las concesiones administrativas otorgadas antes de que entrara en vigor la nueva ley, en mayo de 2013, pudiendo los concesionarios permanecer en la costa otro periodo equivalente a una quinta parte más de esas prórrogas máximas si además además financian la regeneración de la playa, la defienden del cambio climático, llevan a cabo proyectos de eficiencia energética y de ahorro de agua, facilitan el uso público gratuito de la costa, etc.

B) Especialidades de la Isla de Formentera.

Sin embargo, atendiendo a lo dispuesto en la Ley de Costas, debemos tener en cuenta que existen excepciones, entre ellas el deslinde de la Isla de Formentera que regula la disposición adicional cuarta de la Ley y que plantea problemas de constitucionalidad. El contenido de la disposición es “*más amplio de lo que el título sugiere*”, ya que en palabras de NÚÑEZ LOZANO contiene una delimitación del dominio público marítimo-terrestre “*que coincide con la que contenía la Ley de Costas de 1969*”⁷⁸.

Pero, dejando a un lado la posibilidad de que la regulación del dominio público marítimo-terrestre de la Isla de Formentera respete o no el contenido de los conceptos constitucionales de zona marítimo-terrestre, es necesario determinar si realmente el legislador tiene la libertad suficiente para fijar unos conceptos de zona marítimo-terrestre de una isla y otros conceptos distintos para el resto de la costa española⁷⁹.

Para Formentera se contiene una delimitación del dominio público marítimo-terrestre que no coincide con lo establecido en el artículo 3 de la Ley de Costas. Esto ha provoca protestas pues se respalda en “*la especial configuración geomorfológica de la isla de Formentera*” que, a juicio de los canarios, también presentan sus Islas, con una configuración geomorfológica de origen volcánico.

⁷⁸ NÚÑEZ LOZANO, M^a.C: “La reforma de la Ley de Costas de 2013”, op.cit. pág.45

⁷⁹ RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R: “*El deslinde en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley de costas*”: “Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de `protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley 22/1988, de Costas”, Aranzadi, 2014, p.202-203

Se plantea así la cuestión de si se respeta el principio de igualdad contenido en el artículo 14 de nuestra Constitución, pues tal y como ha dispuesto el Tribunal Constitucional no toda desigualdad de trato legal respecto a la regulación de una materia determinada supone una infracción del principio de igualdad, sino únicamente en aquellos casos que introduzcan diferencia entre situaciones que realmente sí se consideran iguales. Por ello, es necesario determinar si la diferencia de trato entre la costa de la Isla de Formentera y el resto del litoral español “*responde a una finalidad objetivamente justificada, razonable y proporcionada*”⁸⁰.

A simple vista parece que los ciudadanos propietarios de terrenos en el resto del litoral español ven restringidos sus derechos patrimoniales en relación con quienes viven en la Isla de Formentera. En principio, ni es justificable ni se ha razonado el motivo de esta diferenciación, ya que la exposición de motivos de la Ley de Costas guarda silencio respecto al tema en cuestión. Además, tampoco se ha hecho público ningún informe por parte del Ministerio que explique la especial configuración geomorfológica que justifica las diferencias legislativas aplicadas a Formentera.

2. Exclusión de determinados núcleos de población: situaciones singulares donde no se incluye a Canarias.

La Disposición adicional séptima excluye del dominio público marítimo-terrestre los terrenos de determinados núcleos de población que aparecen enumerados en el anexo de la misma Ley⁸¹. Según la Exposición de Motivos de la Ley “*esta exclusión legal pretende otorgar una solución singular a terrenos de núcleos residenciales que se encuentran en una situación singular: los terrenos sobre los que están edificados, por su*

⁸⁰ RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R.: “*El deslinde en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley de costas*”: “Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley 22/1988, de Costas”, Aranzadi, 2014, pág.203

⁸¹ Los núcleos afectados son: Serra Grossa, término municipal de Alicante, provincia de Alicante; Puerto de Santa Pola, término municipal de Santa Pola, provincia de Alicante; Poblado Marítimo de Xilxes (Castellón), término municipal de Xilxes, provincia de Castellón; Empuriabrava, término municipal de Castelló d'Empuries, provincia de Girona; Platja d'Aro, término municipal de Castell Platja d'Aro, provincia de Girona; Ría Punta Umbría, término municipal de Punta Umbría, provincia de Huelva; Caño del Cepo, término municipal de Isla Cristina, provincia de Huelva; Casco urbano, término municipal de Isla Cristina, provincia de Huelva; Pedregalejo, término municipal de Málaga, provincia de Málaga; El Palo, término municipal de Málaga, provincia de Málaga; Moaña, término municipal de Moaña, provincia de Pontevedra; Oliva, término municipal de Oliva, provincia de Valencia.

degradación y sus características físicas actuales, resultan absolutamente innecesarios para la protección o utilización del dominio público marítimo-terrestre; además, debe tenerse en cuenta que se encuentran incorporados al dominio público marítimo-terrestre por disposición de deslindes anteriores a la Ley de Costas de 1988 y que las propias edificaciones residenciales son también anteriores a 1988; por último, y en conexión con lo anterior, se trata de áreas de viviendas históricamente consolidadas y altamente antropizadas, cuya situación de inseguridad jurídica arrastrada desde 1988, debe ser resuelta por esta Ley”.

La Exposición de Motivos precisa que “ninguno pertenece a los bienes definidos en el artículo 3.1 de la Ley de Costas”, lo que supone que no presentan las características físicas de la ribera del mar, aún cuando puedan haber sido deslindados como tal. Si bien, para NÚÑEZ LOZANO se trata de un dato irrelevante, ya que lo que se pretende es la exclusión del demanio y no la corrección de la delimitación de la ribera del mar⁸².

Si bien, existen dudas respecto a las pretensiones de esta exclusión, pues al establecerse que “los terrenos sobre los que están edificados, por su degradación y sus características físicas actuales, resultan absolutamente innecesarios para la protección o utilización del dominio público marítimo-terrestre”, parece que estos núcleos carecerán de protección, dejando de formar parte del dominio público marítimo-terrestre, pues se encuentran en una situación de degradación que no hace falta proteger.

Entre los núcleos excluidos podemos apreciar que no se tiene en cuenta ningún terreno ubicado en las Islas Canarias. Incluso, parece una exclusión arbitraria, pues muchos núcleos con las mismas características que las indicadas no son nombrado en el anexo mencionado, lo que provocaría ser declarada inconstitucional por afectar al principio de igualdad recogido en el artículo 14 de nuestra Constitución. El Presidente del Gobierno de Canarias solicitó la emisión de Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias ante la interposición de recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, de acuerdo con los artículos 11.1.C,a) y 12.1 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias.

⁸² NÚÑEZ LOZANO, M^a.C: “La reforma de la Ley de Costas de 2013”, op.cit. pág.61

El recurso del Gobierno autonómico se dirige, entre otros apartados y disposiciones, frente a la Disposición Adicional séptima de la Ley 2/2013. Como hemos explicado, la misma *“excluye del dominio público marítimo-terrestre y, en consecuencia, de su ámbito de aplicación a determinados núcleos de población que se relacionan en su Anexo, correspondientes a las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia, Andalucía y Valencia”*⁸³.

Para el Gobierno canario, el Estado debe ejercer su poder de opción a la hora de dictar legislación básica eligiendo entre las distintas alternativas con objeto de obtener la más adecuada, ya que si no nos encontraríamos ante un acto de arbitrariedad prohibida por el artículo 9.3 CE⁸⁴. En el caso planteado se entiende que así se ha producido ya que el Estado ha reconocido ciertas particularidades a determinados núcleos costeros peninsulares, sin tener en cuenta características del litoral canario en el mismo ámbito. Concluye el recurso del Gobierno de Canarias afirmando que *“la regulación efectuada en esta disposición Adicional Séptima y Anexo de la Ley constituye una regulación arbitraria que violenta asimismo el principio de igualdad del artículo 14 CE”*⁸⁵. Lo cierto es que parece que el Gobierno estatal provoca una desigualdad entre los españoles desde el momento en que no es capaz de dar una justificación objetiva y suficiente.

Ahora bien, debemos tener en cuenta que la disposición Adicional Séptima se contradice con lo dispuesto en el artículo 132.2 CE, ya que expresamente se declara que la zona marítimo-terrestre y las playas forman parte del dominio público estatal. Entiende el Gobierno canario que *“la Ley no puede alterar la titularidad de la zona marítimo-terrestre que la Constitución reserva al dominio público ni el legislador puede desvirtuar su naturaleza y características y está obligado a adoptar las medidas necesarias para preservarlo”*⁸⁶.

El Dictamen del Consejo Consultivo canario estima que existe contradicción entre la Constitución y las Disposición Adicional Séptima, de acuerdo con el Fundamento II de su Dictamen.

⁸³ Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 289/2013, pág.15

⁸⁴ Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 289/2013, pág.16

⁸⁵ Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 289/2013, pág.16

⁸⁶ Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 289/2013, pág.17

IV. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS NÚCLEOS COSTEROS EN CANARIAS: ANÁLISIS DE LA STC 5/2015, DE 22 DE ENERO 2015.

La Sentencia 5/2015, de 22 de enero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario⁸⁷.

La sentencia anula dos de los tres artículos impugnados al encontrarlos contrarios a la Constitución y también parte del tercero, lo que supone el entierro de una norma que prácticamente no se había aplicado.

El primero de los artículos declarados nulos, pretende incidir en el régimen de aplicación en el tiempo de un precepto estatal, al introducir un régimen transitorio diferente para Canarias. La Ley de Costas, sólo permite la aplicación de la servidumbre de 20 metros, de forma transitoria, a los terrenos que estuvieran clasificados como urbanos a la entrada en vigor de aquella ley. Sin embargo, la Ley 7/2009 amplía la clasificación de áreas urbanas a aquellas que, a fecha de 29 de julio de 1988, cuando entró en vigor la anterior Ley de Costas, comprendieran terrenos que reunieran las circunstancias de la disposición adicional decimotercera⁸⁸.

El suelo urbano es aquel ya transformado, es decir, aquel que cuenta con los servicios e infraestructuras suficientes para la edificación y, por tanto, la construcción de la ciudad. Para ello, debe contar con los servicios de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica. Sin embargo, aunque la idea es sencilla, la situación se complica cuando la edificación se adelanta a la

⁸⁷ Véase la STC 5/2015, de 22 de enero de 2015 (RTC 2015\5) en la cual se pretende por parte del Gobierno del Estado la nulidad de los preceptos legales autonómicos que establecen limitaciones o servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre y regulan su deslinde.

⁸⁸ Los requisitos con los que debe contar el suelo para ser considerado urbano, tal y como se dispone en la STC 5/2015, de 22 de enero de 2015 (RTC 2015\5) serán, atendiendo a lo establecido en la disposición adicional decimotercera del Real Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias: acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro eléctrico, o bien los que incluyeran terrenos consolidados por la edificación en al menos dos tercios de su superficie.

urbanización, de modo que el suelo es utilizado como urbano⁸⁹.

Según la Ley 7/2009, se debe atender a la realidad de cada terreno, teniendo en cuenta que muchos de los asentamientos rurales canarios cuentan con la urbanización primaria propia de un suelo urbano o bien están consolidados por la edificación en la misma superficie exigida para ser suelo urbano. Por ello, la ley canaria entiende que, aunque han sido clasificados y categorizados como rústicos por encontrarse en un entorno rural, cuya finalidad por parte del legislador ha sido preservarlos de un desarrollo propio de la ciudad, deben considerarse equivalentes a los terrenos urbanos⁹⁰.

La Ley autonómica pretende modular la aplicación del régimen transitorio de la Ley de costas, procurando su aplicación a determinados núcleos costeros no clasificados como suelo urbano. El Tribunal Constitucional se remite a la STC 87/2012, limitativa del margen de actuación de las Comunidades Autónomas, al establecer que *“sólo al Estado corresponde establecer limitaciones y servidumbres sobre los terrenos colindantes al demanio marítimo-terrestre y, entre ellas, la servidumbre de protección, basando su competencia en las facultades que la Constitución reconoce al Estado para establecer una legislación básica en materia de medio ambiente”*⁹¹.

Debemos poner en relación los artículos 149.1.1 y 149.1.23 CE para establecer en condiciones de igualdad el ejercicio del derecho de propiedad en todo el territorio, ya que la servidumbre de protección supone una limitación del contenido de la propiedad privada colindante al dominio público marítimo-terrestre en aras a garantizar su función social.

Dispone la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, que el legislador estatal no es competente para establecer las clases de suelo, pues se trata de una técnica urbanística de competencia autonómica. Sin embargo, el Tribunal Constitucional declara la nulidad del precepto impugnado pues entiende que: *“la Comunidad Autónoma carece, simple y llanamente, de competencia para adoptar disposición alguna para determinar, ni*

⁸⁹ VILLAR ROJAS, F.J: *“El derecho de propiedad del suelo”* en VILLAR ROJAS, F.J (DIRECTOR): *“Derecho Urbanístico de Canarias”*, op.cit. pág.132

⁹⁰ Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario.

⁹¹ STC 5/2015, de 22 de enero de 2015 (RTC 2015\5)

*siquiera por remisión mimética a la legislación estatal, limitaciones o servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre dirigidas a su protección y conservación, lo que determina la inconstitucionalidad de la disposición sometida a cuestionamiento”*⁹². Además, entiende el Tribunal que, no teniendo competencia alguna la Comunidad Autónoma en la cuestión planteada, poco importa que la regulación contenida en la Ley 7/2009 sea o no coincidente con la normativa estatal actualmente en vigor⁹³.

Sí han estado vigentes hasta ahora los artículos 2 y 3 de la ley autonómica. El artículo 2 atribuía a la Comunidad la competencia de fijar el límite interior de la zona de servidumbre y la ordenación de los terrenos que se encuentren en ella. Se plantea el problema de cuál es la Administración competente para efectuar el deslinde en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, no sólo en su límite exterior, sino también en su límite interior.

El deslinde permite trazar la línea que separa el dominio público marítimo-terrestre de las propiedades privadas y aun dentro de éstas la parte de las mismas que se encuentra sujeta a las limitaciones legales (en especial, a la servidumbre de protección) y aquella que se encuentra libre de tales limitaciones y en las que, en principio, el propietario puede ejercitar el *ius aedificandi*⁹⁴. En concreto, dispone el artículo 11 de la Ley de Costas de 1988 que: *“Para la determinación del dominio marítimo-terrestre se practicará por la Administración del Estado los oportunos deslindes, atendándose a las características de los bienes que lo integran”*.

La Comunidad Autónoma ha entendido que se trata de una competencia de la Administración urbanística puesto que la extensión de la zona de la servidumbre de protección, y por tanto la fijación definitiva del deslinde, depende de la clasificación de los terrenos que en ella se ubican, y por tanto, de la actuación de la administración

⁹² STC 87/2012, de 18 de abril de 2012; FJ 5 (RTC 2012,87)

⁹³ STC 5/2015, de 22 de enero de 2015 (RTC 2015\5)

⁹⁴ RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R: *“El deslinde en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley de costas”*: “Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de `protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley 22/1988, de Costas” op.cit. pág.136

urbanística de quien depende tal calificación⁹⁵.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional decide declarar nulo el precepto cuestionado atendiendo a lo dispuesto por la jurisprudencia que entiende que *“el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede a su vez reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes”*⁹⁶.

Entre las facultades del Estado se encuentra la de realizar operaciones de deslinde de la zona de servidumbre de protección, competencia que la jurisprudencia ya ha atribuido de forma incontrovertida, pues la actividad de deslinde es una actividad vinculada *“estrecha e indefectiblemente”* a la definición de los elementos que integran el dominio público marítimo-terrestre. Pese a ello, resulta necesaria la colaboración de la Administración urbanística en este ámbito, sin que ese ejercicio coordinado de las acciones concretas necesarias para establecer el deslinde implique la traslación de la competencia de deslinde a la administración urbanística⁹⁷.

El artículo 3 preveía la elaboración de un censo de edificaciones singulares, dignas de protección. A juicio del Gobierno del Estado *“el legislador autonómico no puede crear registros administrativos que tengan por efecto condicionar el ejercicio de una competencia ajena, de modo que, en este caso, siendo la autorización de competencia estatal o local, el legislador autonómico no puede condicionar su concesión mediante la imposición de tomar en consideración una previa decisión exclusiva de la Comunidad Autónoma”*. Por su parte, la Letrada del Gobierno canario afirma que se trata de facilitar que aquellos inmuebles a los que se refiere el censo, puedan acoger a los procesos de legalización que admite el régimen transitorio de la Ley de Costas⁹⁸. El Tribunal lo admite a efectos meramente informativos.

⁹⁵ STC 5/2015, de 22 de enero de 2015 (RTC 2015\5)

⁹⁶ STC 46/2007, de 1 de marzo de 2007; FJ 12 (RTC 2007,46)

⁹⁷ STC 5/2015, de 22 de enero de 2015 (RTC 2015\5)

⁹⁸ STC 5/2015, de 22 de enero de 2015 (RTC 2015\5)

El Constitucional decide mantener el artículo 3 de la ley canaria, de manera que se cree un censo con los núcleos que tienen valor etnográfico, arquitectónico o pintoresco. Sin embargo, recuerda que es competencia del Estado determinar su zona de servidumbre de protección.

V. ÚLTIMO INTENTO DE AMINORAR EL PROBLEMA DE LOS NÚCLEOS AFECTADOS: LA LEY 14/2014, DE ARMONIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y DE LOS RECURSOS NATURALES.

El Parlamento de Canarias aprobó, de acuerdo con lo que establece el artículo 12.8 del Estatuto de Autonomía, la publicación de la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.

La Ley 14/2014 previendo el resultado del Tribunal Constitucional establece en la Disposición Adicional decimonovena la posibilidad de que se puedan trasladar núcleos de población por razón de la defensa del litoral. En concreto se habla de “*traslado total o parcial de núcleos de población para recuperación del litoral y otras zonas de interés*”. Es decir, habilita al planeamiento a establecer o clasificar suelos en superficie equivalente a las que hay que derribar para poder trasladar a esas familias. En concreto, dispone en la disposición decimonovena de la Ley que “*podrán mediante procedimiento de modificación cualificada del planeamiento vigente habilitar suelos próximos al núcleo en que se encontrasen situadas para el traslado de los titulares y usuarios de las edificaciones afectadas*”⁹⁹.

Es decir, en aquellos casos en que, debido a la aplicación de la ley de costas, sea necesaria la demolición de edificaciones ubicadas en el dominio público, marítimo-terrestre o en sus zonas de servidumbre de protección, los instrumentos del planeamiento territorial podrán habilitar suelos próximos al núcleo donde se encontrasen aquellos titulares afectados.

⁹⁹ Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales

Además, la clasificación de dichos suelos “*cuando no se produzca por crecimiento del mismo núcleo afectado por las medidas de protección del litoral y el número de edificaciones que deban reponerse tenga la entidad suficiente para constituir un núcleo urbano o, en su caso, un asentamiento rural*” podrán establecerse de forma aislada, así como no cumplir el requisito de contigüidad establecido en el art. 55 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. Por tanto, se podrán ubicar próximos al núcleo afectado con independencia de que exista continuidad o no con suelo urbano.

Esta misma ley hace referencia a dos núcleos de población de la isla de Gran Canaria: Ojos de Garza (municipio de Telde) y Tufia.

En la disposición adicional vigesimosexta se proponen “*actuaciones urgentes en el núcleo de Ojos de Garza*”. Parece necesario, tal y como dispone la ley, que exista una recuperación del demanio marítimo-terrestre, así como de las zonas de servidumbre, a través de la modificación del plan general, que permita habilitar en el municipio suelo suficiente para proceder al traslado de las familias y titulares de viviendas afectadas en dicha población. Todo ello, claramente, de acuerdo con la disposición adicional decimonovena mencionada anteriormente.

Si bien, los vecinos de Ojos de Garza han presentado en el Ayuntamiento un escrito manifestando su decisión de interponer un contencioso contra el Consistorio por desobediencia manifiesta de la ley aprobada por el Parlamento canario que obliga a darle cobertura urbanística en el vigente Plan General al realojo del caserío de la playa de Ojos de Garza¹⁰⁰.

También, en la disposición adicional vigesimotercera, se habla de Tufia (municipio de Telde), reconociéndose la preexistencia y compatibilidad del núcleo urbano de Tufía, en el sitio de interés científico del mismo nombre, tal y como se recoge en el anexo de Reclasificación de los Espacios Naturales de Canarias del Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias.

¹⁰⁰ Véase artículo de prensa en: <http://www.teldeactualidad.com>, de 23 de mayo de 2015

Dispone el artículo 48.13 de Decreto Legislativo 1/2000 que *“Los Sitios de Interés Científico son aquellos lugares naturales, generalmente aislados y de reducida dimensión, donde existen elementos naturales de interés científico, especímenes o poblaciones animales o vegetales amenazadas de extinción o merecedoras de medidas específicas de conservación temporal”*. Asimismo, se dispone que *“Las normas de conservación del espacio delimitarán y ordenarán el citado núcleo urbano, pormenorizando la compatibilidad de sus usos, condicionados a los objetivos de conservación”*.

Por su parte, el art. 22.5 de la Ley 1/2000 establece que *“todas las determinaciones de los Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos deben ser conformes con las que sobre su ámbito territorial establezcan las Directrices de Ordenación y el respectivo Plan Insular de Ordenación y, a su vez, prevalecerán sobre el resto de instrumentos de ordenación territorial y urbanística. A tales efectos, los planes territoriales y urbanísticos habrán de recoger las determinaciones que hubieran establecido los Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos, y desarrollarlas si así lo hubieran establecido éstos”*. Y la Disposición Transitoria Quinta que hace referencia a la clasificación y calificación urbanísticas hasta la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación de los Espacios Naturales Protegidos, en el apartado 5 dispone que *“las determinaciones de ordenación urbanística establecidas por los Planes o Normas de Espacios Naturales Protegidos desplazarán a las establecidas por el planeamiento de ordenación urbanística para los suelos declarados como tales, que tendrán carácter transitorio, no precisándose la expresa adaptación de dichos instrumentos urbanísticos a la ordenación definitiva”*

Analizada ya la problemática de los asentamientos rurales con anterioridad, debemos tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley 14/2014, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales, que modifica el artículo 55.c) del Decreto Legislativo 1/2000¹⁰¹, y su

¹⁰¹ Véase la nueva redacción del artículo 55.c) según el cual: *“Cuando en los terrenos existan asentamientos consolidados de carácter residencial articulados a partir de características tipológicas o geomorfológicas o de actividades agrarias, que conforman un conjunto de edificaciones generalmente con actividad agraria intersticial o residual estructurada en base a la persistencia de caminos, accesos o servidumbres no integrados en la malla urbana, y que manifiestan la imbricación racional del asentamiento en el medio físico en que se ubica: 1) Suelo rústico de asentamiento rural, cuando no exista necesariamente vinculación actual con actividades primarias; 2) Suelo rústico de asentamiento agrícola, cuando exista vinculación actual con actividades agropecuarias”*.

complejidad. Parece necesario revisar la Ley 14/2014 en materia de asentamientos rurales, tratando de evitar el abandono de la vivienda rural y de las estructuras agrarias tradicionales. Si bien, en palabras de RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, el artículo 14 será probablemente recurrido¹⁰².

VI. CONCLUSIONES

Como hemos podido apreciar son varias las problemáticas que se provocan en relación con los núcleos costeros en Canarias desde hace un tiempo, por lo que resulta necesario llegados a este punto realizar una valoración de cada una de ellas.

Primera. Tras el análisis de las disposiciones añadidas por la Ley 7/2009 y la Sentencia del Tribunal Constitucional parece clara la falta de competencia de las Comunidades Autónomas para ampliar la calificación de las áreas urbanas, así como para el establecimiento de las servidumbres. Lógicamente, la Comunidad Autónoma Canaria ha tratado que estos terrenos disfrutasen de la reducción de la zona de servidumbre de protección a 20 metros, y no a los 100 que consta con carácter general, pero la actual Ley de Costas ya recoge esta posibilidad, por lo que resulta evidente la consideración de inconstitucional de la norma canaria. En relación con la fijación de las limitaciones y servidumbres, pese a que se ha reconocido en todo momento la necesaria colaboración entre la administración autonómica y la estatal, el Tribunal Constitucional también es claro cuando atribuye dicha competencia en exclusiva al Estado.

Segunda. El problema de los núcleos considerados asentamientos rurales reside en que, según la legislación canaria, aunque son suelo rústico, cuentan con todos los requisitos marcados para ser urbano. Por ello, la Comunidad Autónoma exige que aunque no tengan denominación de suelo urbano sean tratados como tal en aquellos casos en que se cumpla con los requisitos para ser clasificados como urbanos: acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro eléctrico, o bien los que incluyeran terrenos consolidados por la edificación en al menos dos tercios de su superficie, todo ello siempre antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988.

¹⁰² RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, M.A: “Nuevo régimen de los asentamientos rurales y agrícolas”, VII Congreso Canario de Derecho Urbanístico (Tenerife, 7-8 de mayo de 2015).

En los casos en que se produjese esta equiparación entre los asentamientos rurales y los suelos urbanos existentes se aplicaría la reducción a 20 metros de la servidumbre de protección que recoge la reforma de la Ley de Costas de 2013, de tal manera que estos núcleos no quedarían fuera de ordenación.

Tercera. La principal novedad que recoge la reforma de la Ley de Costas de 2013 es la clarificación de los casos en que se aplica la reducción a 20 metros de la servidumbre de protección. La servidumbre de protección recae, con carácter general, sobre una franja del terreno de 100 metros, pero en algunos supuestos puede variar reduciéndose a 20 metros si los terrenos estuviesen clasificados como suelo urbano en el planeamiento urbanístico vigente en el año 1988, o si a pesar de carecer de dicha clasificación, contasen con los servicios urbanísticos necesarios o estuviesen en ámbitos consolidados por la edificación en 2/3 de su superficie.

Cuarta. En relación con la falta de atención a las especificidades de Canarias, es importante determinar, más allá de que sea o no constitucional, si tiene el legislador potestad suficiente para establecer conceptos diferentes en relación con la zona marítimo-terrestre de la Isla de Formentera, dejando al margen las características singulares que pueden tener otras islas, como es el caso de las Islas Canarias.

Bajo mi punto de vista, debería tener en cuenta el legislador la especial configuración geomorfológica de origen volcánico de las Islas Canarias, atendiendo esencialmente al principio de igualdad recogido en el artículo 14 de nuestra Constitución, ya que hasta ahora no se ha explicado el motivo de este trato de favor a la Isla de Formentera, muy similar a otros territorios como es el caso de la Isla de La Graciosa.

Quinta. La Disposición adicional séptima de la reforma de la Ley de Costas de 2013 excluye del dominio público marítimo-terrestre los terrenos de determinados núcleos de población que aparecen enumerados en el anexo de la misma Ley, donde no aparece ninguno perteneciente a Canarias. Desde nuestro punto de vista parece una exclusión arbitraria, ya que nuestras islas cuentan con municipios similares y no son nombrados en el anexo, debiendo ser declarada inconstitucional basándose en el artículo 14 de la CE por vulneración del principio de igualdad.

Sexta. La Ley 14/2014 establece en la Disposición Adicional decimonovena la posibilidad de que se puedan trasladar núcleos de población, habilitando al planeamiento a establecer o clasificar suelos en superficie equivalente a las que hay que derribar para poder trasladarlos. Se trata de una salida más del legislador canario ante la situación creada por la ley canaria 7/2009. Aparentemente podría ser una buena idea, si bien, no sabemos hasta que punto los propietarios de estos terrenos estarían dispuestos a costear los gastos que estos traslados supondrían.

VII. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE I FONT, J.M: “El régimen jurídico del litoral catalán, Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento General de Costas aprobado por el Real Decreto 876/2014”, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2014.

CALERO RODRIGUEZ, J.R.: “Régimen jurídico de las costas españolas”, Aranzadi, 1995.

LOBO RODRIGO.Á: “*La ordenación del litoral: usos e infraestructuras*”, en obra colectiva “Veinte años de Derecho Urbanístico Canario”, Montecorvo, Madrid, 2007.

MENÉNDEZ REXACH, A.: “*Problemas jurídicos del deslinde del dominio público marítimo-terrestre*” en AA.VV.: Jornadas sobre la Ley de costas y su reglamento, Instituto Vasco de Administraciones Públicas, 1993.

NÚÑEZ LOZANO, M^a.C: “La reforma de la Ley de Costas de 2013”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

NÚÑEZ LOZANO, M^a.C: “Legislación de Costas y Planificación Urbanística”, Global Law Press, Sevilla, 2009.

OLANO ESPINOSA, CÉSAR: “*Servidumbre de protección y otras limitaciones legales*”: “Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de `protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley 22/1988, de Costas”, Aranzadi, 2014

RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R: “*El deslinde en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley de costas*”: “Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de `protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley 22/1988, de Costas”, Aranzadi, 2014.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.: “El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección”, Marcial Pons, Madrid, 1999.

VILLAR ROJAS, F.J: “*El derecho de propiedad del suelo*” en VILLAR ROJAS, F.J (DIRECTOR): “Derecho Urbanístico de Canarias”, Aranzadi, 2010

VILLAR ROJAS, F.J: “*Las áreas urbanas en el litoral (a propósito de la Ley 7/2009*” en SANTANA RODRÍGUEZ, J.J (COORDINADOR): “Diez años de la ley de ordenación del territorio de Canarias”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

Marco jurídico citado:

- 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.
- Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
- Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.
- Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario.
- Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.

Relación de sentencias y autos:

- Sentencia del Tribunal Constitucional 5/2015, de 22 de enero 2015.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 87/2012, de 18 de abril de 2012.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2007, de 1 de marzo de 2007.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de abril de 1997.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 194/1994, de 28 de junio de 1994.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio de 1991.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 198/1991, de 17 de octubre de 1991.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2014, Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2014

- Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2013, Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo
- Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 2012, Sección 5º de la Sala de lo Contencioso Administrativo.
- Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de octubre de 2014
- Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de septiembre de 2008
- Auto del Tribunal Constitucional num. 28/2015 de 16 febrero, Sala Segunda.
- Decreto 171/2006, de 21 de noviembre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre.
- Decreto 11/1997, de 31 de enero, por el que se regula la constitución de un censo de edificaciones no amparadas por licencia y por el que se establecen los supuestos de suspensión de la ejecutoriedad de las órdenes de demolición.

Otros documentos:

- Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 289/2013
- Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 231/2008