|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 28/2015 |
| Fecha | de 16 de febrero de 2015 |
| Sala | Sala Segunda |
| Magistrados | Doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez. |
| Núm. de registro | 331-2014 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 331-2014 |
| Fallo | Declarar la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 331-2014, por desaparición sobrevenida de su objeto. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El día 20 de enero de 2014, tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento ordinario núm. 516-2011, el Auto de 17 de diciembre de 2013, por el que se acuerda elevar a este Tribunal Constitucional 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, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, en la redacción dada por la Ley canaria 7/2009, de 6 de mayo, sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, por posible vulneración de los artículos 149.1.1, 8 y 23, en relación con el art. 132 CE.

2. La presente cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen en un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Letrado del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en nombre y representación de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, contra la Orden Ministerial de 3 de marzo de 2011, por la que el Estado procedía a la aprobación del deslinde de los bienes de dominio público marítimo terrestre del tramo de costa, de unos 16.026 metros de longitud, comprendido entre “Los Dises y la Caleta de la Villa”, en el término municipal de Teguise, isla de Lanzarote, así como contra la desestimación presunta del requerimiento de anulación efectuado por la Comunidad Autónoma al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

Seguido el expediente en sus trámites, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, mediante providencia de 10 de mayo de 2013, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen lo que considerasen oportuno “acerca de la pertinencia de que esta Sala plantee cuestión ante el Tribunal Constitucional sobre la inconstitucionalidad de la disposición (adicional sic) decimocuarta del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, en la redacción dada por la Ley canaria 7/2009, de 6 de mayo, sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, expresada en los arts. 149.1.1, 8 y 23 de la Constitución en relación con el art. 132 CE y la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, por lo que respecta a la fijación del límite interior de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre”.

La Abogacía del Estado se opuso, mediante escrito de 28 de mayo de 2013, al planteamiento de la cuestión, al hallarse pendiente ante el Tribunal Constitucional la resolución del recurso de inconstitucionalidad núm. 6964-2009, interpuesto por la Abogacía del Estado, entre otras, contra la misma disposición a la que se refiere esta cuestión. La Comunidad Autónoma de Canarias, en su escrito de 10 de junio de 2013, se opuso también por considerar que en el trámite de audiencia conferido no se había justificado suficientemente en qué medida la decisión del proceso dependía de la validez de la norma en cuestión, ni concretado la duda de constitucionalidad que se planteaba la Sala en relación con una disposición cuya constitucionalidad defiende la Comunidad Autónoma. Por su parte el Ministerio Fiscal, mediante escrito presentado el 19 de junio de 2013, manifestó no tener la seguridad de que para dictar el fallo concreto acordado por la Sala en la deliberación inconclusa, fuera necesario despejar la duda sobre la constitucionalidad de la norma en cuestión.

A la vista de las alegaciones planteadas, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, mediante providencia de 13 de octubre de 2013, pone de manifiesto a las partes una serie de consideraciones respecto del juicio de relevancia de la norma de cuya constitucionalidad se duda, en relación con la resolución del procedimiento contencioso-administrativo, y decide oír nuevamente a las partes y al Ministerio Fiscal. La Comunidad Autónoma y la Abogacía del Estado presentaron sendos escritos, de 22 y de 30 de octubre de 2013 respectivamente, donde se reiteraban en las alegaciones realizadas en sus escritos anteriores, mientras que el Ministerio Fiscal, mediante escrito de 30 de octubre de 2013, estima correctamente formulado el necesario juicio de relevancia, reconociendo la posibilidad de que la Sala resolviese sobre el planteamiento de la cuestión en los términos previstos en el artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

3. Mediante Auto de 17 de diciembre de 2013, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional formaliza 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, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, en la redacción dada por la Ley canaria 7/2009, de 6 de mayo, sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario. Este precepto establece 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”.

Entiende el órgano judicial que si la disposición adicional decimocuarta fuera efectivamente constitucional, planteamiento que la Sala no asume, la Orden Ministerial de deslinde, impugnada en el recurso contencioso-administrativo, habría vulnerado la competencia autonómica de delimitación de la línea interior de la servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre que la disposición adicional de cuya constitucionalidad se duda atribuye a la Administración urbanística actuante, esto es a la Administración autonómica.

No obstante, la Sala entiende que la norma autonómica cuestionada, en la que se basa el Letrado del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias para impugnar la Orden Ministerial de deslinde en la jurisdicción contencioso-administrativa, ha de ser reputada inconstitucional, y lo expresa en los siguientes términos: “la disposición adicional decimocuarta del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, en la redacción dada por la Ley canaria 7/2009, de 6 de mayo, sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, vulnera el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, al suponer una extralimitación de las competencias de esta última que entra en contradicción con las del Estado, ex arts. 149.1.1, 8 y 23 de la Constitución, ejercidas a través de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, y su Reglamento general de desarrollo y ejecución, aprobado por Real Decreto 1470/1989, de 1 de diciembre, hasta el punto de desapoderar al Estado de una competencia exclusiva, con la que pretende garantizar la adecuada protección del dominio público marítimo terrestre”.

4. Mediante providencia de 25 de febrero de 2014, el Pleno del Tribunal Constitucional, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, deferirla a la Sala Segunda, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC, y dar traslado, conforme dispone el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno y al Parlamento de Canarias, al objeto de que en plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. También se acordó publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Canarias”.

5. El día 4 de marzo de 2014, el Presidente del Congreso de los Diputados solicitó al Tribunal dar por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. En idéntico sentido se manifiesta el Presidente del Senado, mediante escrito fechado el 11 de marzo de 2014.

6. El Secretario General del Parlamento de Canarias, mediante escrito registrado el día 17 de marzo de 2014, solicita se tenga por realizada la personación del Parlamento de Canarias, y por realizadas las alegaciones pertinentes, que suponen la adhesión plena, y sin mayor consideración adicional, a las que se formulen en su día por el Letrado del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

7. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 20 de marzo de 2014, manifestando que la disposición objeto de la cuestión de inconstitucionalidad fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 6964-2009, planteado por el Presidente del Gobierno, a cuya motivación se remite. En síntesis, el Abogado del Estado sostiene que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es clara y determinante para resolver la duda planteada, pues se contiene en las SSTC 87/2012 y 137/2012, refiriéndose el fundamento jurídico 3 de esta última a la exclusividad de la competencia estatal respecto de la protección del dominio público marítimo terrestre. Tras exponer este argumento, el Abogado del Estado reitera todos los que realizara sobre la inconstitucionalidad de la disposición adicional decimocuarta en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6964-2009, en que afirmaba que la legislación básica estatal configura el deslinde como competencia exclusiva plena del Estado, de lo que se deduce la contradicción entre la normativa autonómica y la básica estatal contenida en los arts. 11, 12, 13 y 110 a) de la Ley de costas, así como en los arts. 18 y siguientes del Real Decreto 1471/1989, que realizan el desarrollo reglamentario de la facultad estatal de deslinde.

Además, reproduciendo los argumentos contenidos en la demanda que dio lugar al recurso de inconstitucionalidad 3644-2009, la Abogacía del Estado sostiene que las citadas disposiciones de la Ley de costas y del Real Decreto 1471/1989 han de ser considerados básicos, y ello en virtud de que se dictan en desarrollo de la competencia estatal, ex arts. 132, 149.1. 1, 8 y 23 CE, relativa a la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural (con cita de la STC 227/1988). Si la delimitación del dominio púbico es un prius para el concreto ejercicio de las competencias que sobre él se ostenten, sólo el Estado, como titular de ese dominio público, puede efectuar la operación de deslinde.

Teniendo en cuenta, por tanto, que los arts. 132 CE y 149.1 apartados 1, 8 y 23 CE, sustentan la competencia plena del Estado para la delimitación del dominio público marítimo-terrestre, lo que abarca desde la definición legal de dicho demanio, hasta su material deslinde, así como la definición del régimen jurídico del dominio público y de su zona de servidumbre, resulta evidente que la regulación autonómica excede el ámbito competencial que le está reservado a la Comunidad Autónoma de Canarias. La ley canaria desconoce la competencia estatal y atribuye a la Administración autonómica la facultad de efectivo deslinde del dominio público marítimo terrestre mediante la fijación del límite interior de la zona de servidumbre de protección, que coincide con el límite exterior del demanio natural. Afirma el Abogado del Estado que si en el recurso de inconstitucionalidad 3644-2009 se cuestionaba el indebido condicionamiento de una competencia exclusiva ajena, en este caso la Comunidad Autónoma de Canarias va más lejos, asumiendo directamente una competencia ajena.

Acudiendo a la exposición de motivos de la Ley impugnada, la Abogacía del Estado interpreta que la legislación canaria impugnada pretende reaccionar frente a la posibilidad de que el Estado modifique el deslinde del dominio público marítimo-terrestre en perjuicio de las propiedades colindantes, y lo hace desconociendo una competencia ajena, la del Estado para deslindar el dominio público marítimo-terrestre.

8. Mediante escrito presentado el 24 de marzo de 2014, la Letrada del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación que ostenta, evacuó el trámite de alegaciones concedido, solicitando a este Tribunal Constitucional que dictara sentencia en la que se desestimase la cuestión de inconstitucionalidad por entender que el precepto cuestionado es plenamente ajustado a la Constitución.

Analizadas una serie de consideraciones generales sobre el marco competencial al que se circunscribe la aprobación de la disposición cuestionada, dicha parte defiende la constitucionalidad de la disposición adicional decimocuarta del Decreto Legislativo 1/2000, afirmando que si la Comunidad Autónoma tiene competencia para clasificar suelo o para determinar las áreas urbanas en el litoral al amparo de sus potestades sobre urbanismo, necesariamente la tendrá para decidir el límite interior de la servidumbre de protección, al ser cuestiones que están en íntima conexión, y al suponer esta delimitación una mera aplicación de los criterios determinados por el legislador estatal en la normativa que establece la anchura de las servidumbres legales en función de la clase de suelo.

La Letrada del Gobierno canario estima que la Comunidad Autónoma ejerce aquí una función meramente ejecutiva de la legislación estatal, concretando la proyección espacial de las servidumbres sobre todos los suelos, de conformidad con su competencia sobre ordenación del territorio, del litoral y del urbanismo. Por último la Letrada apunta una interpretación de la norma conforme al orden constitucional de distribución de competencias, al afirmar que los arts. 19 y 26 del Reglamento de costas no disponen que el Estado establezca el límite interior de la servidumbre de protección, sino que se circunscriben a establecer que la Administración del Estado señaliza y localiza de forma orientativa ese límite, perteneciendo la competencia decisoria a la Comunidad Autónoma en función de la clase de suelo presente. Se afirma, en fin, que las limitaciones y servidumbres establecidas en los arts. 25 y 26 de la Ley de costas seguirán siendo aplicadas, puesto que estos preceptos no quedan afectados por la Ley recurrida si se interpretan la competencia estatal y la competencia autonómica en el sentido apuntado.

9. El 27 de marzo de 2014, el Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones, interesando de este Tribunal Constitucional la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Tras relatar los antecedentes del recurso contencioso-administrativo en el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad, el contenido del recurso en sí, así como de la duda de constitucionalidad planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, el Fiscal describe el marco constitucional y legal de referencia y expone la doctrina constitucional aplicable al caso. De la antedicha exposición concluye que la cuestionada disposición adicional decimocuarta no otorga atribuciones a la Administración de la Comunidad Autónoma para incidir en los límites de la servidumbre de protección, pues esta necesariamente se fijará a partir de la ribera del mar y con la profundidad que señala la legislación básica, careciendo pues la Comunidad Autónoma de cualquier competencia para su alteración y quedando vinculada a lo que determine el Estado.

Dicho de otro modo, entiende la Fiscalía que la disposición cuestionada se configura como una norma complementaria y neutra, que no incorpora criterio alguno que incida sobre el contenido y extensión de la servidumbre de protección, careciendo de virtualidad para alterar los límites de la misma en los términos establecidos por la legislación básica del Estado. Así, la norma cuestionada lo es de estricta ejecución —delimitación perimetral— de la legislación básica, para lo que la Comunidad Autónoma sí tendría competencias, derivadas, en este caso, del art. 32.12 de su Estatuto de Autonomía. En síntesis, a juicio del Fiscal General del Estado, no procede declarar la inconstitucionalidad de la disposición adicional decimocuarta del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, por lo que respecta a la fijación del límite interior de la zona de la servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre, siempre que se interprete en el sentido de que dicha fijación respetará escrupulosamente la legislación básica del Estado en materia de costas, limitándose a ejecutar o reflejar lo establecido por la Administración del Estado en cuanto a la profundidad del límite interior de la servidumbre de protección.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Único. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional plantea 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, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, en la redacción dada por la Ley canaria 7/2009, de 6 de mayo, sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, por posible vulneración de los arts. 149.1.1, 8 y 23 en relación con el art. 132 CE.

En la STC 5/2015, de 22 de enero, estimatoria del recurso de inconstitucionalidad promovido, antes del planteamiento de la presente cuestión, por el Presidente del Gobierno contra los arts. 1, 2 y 3 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, que introducen, respectivamente, las disposiciones adicionales decimotercera, decimocuarta y decimoquinta en el Decreto Legislativo 1/2000, se declara, entre otros extremos que no hacen al presente procedimiento, la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional decimocuarta del Decreto Legislativo 1/2000.

Establece el Tribunal en el fundamento jurídico 6 de dicho pronunciamiento que el recurso de inconstitucionalidad plantea “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.”. Y la solución a dicho problema viene dada con apoyo en la STC 137/2012, de 19 de junio, en la que se estableció, remitiéndose a lo ya declarado en la STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 12, 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, con el alcance determinado en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 2 A). A este respecto, de los arts. 11 y 12 de la Ley de costas, y 18 y ss. de su Reglamento se desprende que el procedimiento de deslinde para la determinación del dominio público marítimo terrestre será aprobado por la Administración del Estado, mediante un procedimiento en el que se garantiza la previa audiencia de la Comunidad Autónoma, y que habrá de atenerse únicamente a las características de los bienes que lo integran”.

Por tanto, tal y como se dice en la STC 5/2015, FJ 6, con base en nuestra jurisprudencia previa, “le corresponde al Estado definir legislativamente el dominio público estatal y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, así como adoptar las medidas precisas para proteger la integridad del demanio, preservar sus características naturales y su libre utilización” (STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 12). Dentro de las facultades que se asocian a esa potestad, está la de realizar las operaciones de deslinde de la zona de servidumbre de protección, en la medida en que tales operaciones tienen por finalidad determinar qué bienes concretos, qué territorios precisos integran el dominio público marítimo terrestre y la correlativa y consecutiva zona de servidumbre de protección, cuya finalidad es preservar los bienes demaniales. No entraremos aquí a valorar el modo en que la Ley de costas, en su versión de 1988, o en la de 2013, definen y configuran las operaciones de deslinde. 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, 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 art. 11 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, en su versión actualmente vigente, y el art. 18 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de costas. Ello no supone dejar de reconocer la necesaria colaboración de la Administración urbanística en este ámbito. Resulta evidente que la específica extensión de la servidumbre de protección, y por tanto el trazado de la línea que marca la separación entre el territorio sujeto a esa servidumbre y la zona de influencia exige para su concreción de la actuación de la Administración urbanística, en la medida en que a esta última corresponde calificar el uso y destino de los terrenos, calificación que deberá ser tenida en cuenta, como determina la propia normativa básica, a la hora de realizar el deslinde. No obstante, ese ejercicio coordinado de las acciones concretas necesarias para establecer definitivamente el deslinde, no implica la traslación de la competencia de deslinde a la Administración urbanística. Se trata aquí de que las competencias, locales o autonómicas, en materia urbanística se proyectarán de algún modo sobre la competencia estatal en materia de protección del medio ambiente, cuando en ejercicio de esta competencia se trate de efectuar las labores de deslinde, para definir, exactamente, hasta donde alcanza esa protección.

Los anteriores argumentos llevan al Tribunal a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional decimocuarta del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, en la redacción dada por el art. 2 de la Ley canaria 7/2009, de 6 de mayo, sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario. Esta resolución, tiene el valor de cosa juzgada y plenos efectos frente a todos, tal y como se establece en los arts. 164.1 CE y 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a partir del día siguiente de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.

Se sigue de ello que el precepto cuestionado ha sido expulsado del ordenamiento, una vez anulado por inconstitucional, lo que impone ahora apreciar, conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 387/1993, de 23 de diciembre, FJ único; 72/1997, de 10 de abril, FJ único; 91/1997, de 8 de mayo, FJ único; y AATC 271/2005, de 21 de junio, FJ único; 77/2007, de 27 de febrero, FJ único; y 381/2008, de 15 de diciembre, FJ único) la desaparición sobrevenida del objeto de la presente cuestión, al haber quedado disipada la duda de constitucionalidad planteada por el órgano judicial.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Declarar la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 331-2014, por desaparición sobrevenida de su objeto.

Madrid, a dieciséis de febrero de dos mil quince.