



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 3 1 / 2 0 0 8

(Pleno)

La Laguna, a 13 de junio de 2008.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de 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, instada por los Grupos Parlamentarios Coalición Canaria y Popular (EXP. 206/2008 PPL)*\*.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias y 137.2 del Reglamento del Parlamento, interesa, mediante comunicación de fecha 7 de mayo de 2008, Dictamen preceptivo de este Consejo 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*, iniciativa legislativa que fue tomada en consideración por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 23 y 24 de abril de 2008.

Se acompaña a la solicitud de Dictamen el texto de la Proposición de Ley inserto en el escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, presentado a iniciativa conjunta de los Grupos Parlamentarios Coalición Canaria y Popular con fecha 22 de enero de 2008.

2. La preceptividad del Dictamen y la legitimación del Presidente del Parlamento para recabarlo resultan de lo dispuesto, en primer término, en el art. 11.1.A.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, al tratarse su objeto

\* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

\* **VOTOS PARTICULARES:** Sres. Bosch Benítez y Fajardo Spínola y Sr. Suay Rincón.

de una Proposición de Ley tomada en consideración; y del art. 12.1 del mismo cuerpo legal, en cuanto al órgano legitimado.

En el escrito de solicitud del parecer de este Consejo, al que se adjunta la documentación relacionada como Anexo, se concreta la finalidad de la consulta, habiéndose dado cumplimiento a las formalidades requeridas al efecto en el art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/1985, de 26 de julio, aprobado por Decreto 18/2005, de 26 de julio.

No obstante se señala que no consta en la documentación remitida a este Órgano consultivo que se haya cumplimentado la exigencia del traslado al Gobierno de la Proposición de Ley, al objeto de que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación, de darse el supuesto de implicar la aplicación de la norma proyectada aumento de los créditos presupuestarios, conforme a lo dispuesto en el art. 134.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias. Tampoco se acompaña el preceptivo certificado del Acuerdo de solicitud de Dictamen (art. 50 del citado Reglamento), aunque sí consta cumplido el requisito al que se anuda la preceptividad de la consulta, conforme con lo dispuesto en el citado art. 11.1.A.c) de la Ley 5/2002, al indicarse en el escrito cursado por la Presidencia del Parlamento que la Proposición de Ley fue tomada en consideración por el Pleno de la Cámara, en sesión celebrada los días 23 y 24 de abril de 2008.

## II

Respecto a la cobertura competencial que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia sobre la que versa la normativa proyectada, resulta pertinente remitirnos a las consideraciones expresadas por este Consejo en el Dictamen emitido con ocasión de la consulta parlamentaria formulada sobre el Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio de Canarias (DCC nº 70/1988, de 3 de septiembre), 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 arts. 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).

En nuestro citado Dictamen expresamos, con referencia a esta concreta cuestión, lo siguiente:

*“En el análisis de los títulos competenciales (...) se ha partido de las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 149/1998, de 2 de julio, cuyos Fundamentos ayudarán a delimitar el ámbito de disponibilidad del Legislador autonómico y, consecuentemente, el grado de adecuación constitucional del Proyecto de Ley objeto del dictamen que se ha interesado al Consejo.*

*De dicha Jurisprudencia constitucional resulta una realidad, por otra parte normativamente constatable: 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.*

*Especialmente significativa es la competencia para la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el cumplimiento de los derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1ª CE).*

*Desde la perspectiva de su delimitación negativa, esta igualdad de las condiciones básicas no se identifica con el derecho constitucional a la igualdad, con la 'igualdad' entre Comunidades Autónomas, ni con la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio del Estado, asimismo constitucionalmente previstas. Son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales. Tampoco se identifica con la unidad de mercado o con el derecho a la libre circulación. No puede, pues, operar como un título horizontal que pueda introducirse en cualquier materia o sector del Ordenamiento jurídico al que puedan ser reconducibles siquiera remotamente; ni puede ser entendido como un título residual; ni desconocer el régimen competencial diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, aunque puede condicionarlo. En suma, no puede servir para regular la política autonómica sectorial correspondiente.*

*Positivamente, es un título competencial específico, autónomo, positivo o habilitante de carácter exclusivamente normativo, que posee rasgos específicos*

*que lo hacen diferente de las competencias básicas. Su regulación corresponde por entero y en exclusiva al Estado, aunque la normación no puede agotar el régimen jurídico y le permite al Estado una regulación limitada a las condiciones básicas citadas, pero no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico. Su ámbito material o materia sobre la que recae esta competencia son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes constitucionales, pero no los sectores materiales en los que los mismos se insertan. Además, esta competencia sólo ampara a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación directa e inmediata con los derechos que la Constitución reconoce, pues el destinatario de este título competencial es exclusivamente el ciudadano, en cuanto titular de derechos y deberes constitucionales”.*

A tenor de lo entonces expresado, que sigue teniendo vigencia en lo que ahora concierne al objeto de la consulta sobre la que dictaminamos, reiteramos -con aplicabilidad a la Proposición de Ley objeto del presente Dictamen- el criterio en aquella ocasión expuesto en los siguientes términos: *“Con carácter general, (...) habida cuenta de los amplios márgenes con los que se hallan delimitadas las competencias autonómicas en las materias concernidas por el Proyecto de Ley, éste es expresión normativa jurídicamente correcta de los títulos competenciales autonómicos en la materia”.*

### III

1. El texto de la Proposición de Ley, además de una Introducción que hace referencia al marco normativo y social en el que se inserta la modificación que se propone, se compone de tres artículos y una disposición final única, relativa a la entrada en vigor de la Ley.

Se propone en la Proposición de Ley que nos ocupa añadir tres disposiciones adicionales al 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 relación con la declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario. Cada uno de los tres artículos de la Proposición de Ley se refiere, respectivamente, a las disposiciones que se pretenden añadir.

El art. 1 añade una disposición adicional décimotercera, en la que se señala que, a los efectos de la aplicación del régimen transitorio de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC), se considerarán áreas urbanas, con independencia de la existencia o no de instrumento de ordenación sobre las mismas y de la clase o

categoría de suelo que en su caso se estableciera, las que a la fecha de 29 de julio de 1988 se encontraran en alguno de los supuestos que se exponen. Entre ellos se indican: Las áreas que comprendan terrenos que cuenten con acceso rodado, abastecimiento y evacuación de aguas, así como suministro de energía eléctrica; las que comprendan 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; las que comprendan 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.

Esta declaración se efectuará por el órgano autonómico que se determine reglamentariamente, a iniciativa del Cabildo o del Ayuntamiento competente, que aportará los medios de prueba que sirvan de motivación al correspondiente acto.

El art. 2 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.

El art. 3 de la Proposición de Ley señala que la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo formulará un censo de edificaciones que, ubicadas en el dominio marítimo-terrestre y en sus zonas de servidumbre de tránsito y servidumbre de protección, tengan un valor etnográfico, arquitectónico o pintoresco, debiendo considerarse 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.

Asimismo, se indica que 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 la que se ubique la misma, especialmente, del sistema de evacuación de aguas residuales que impida su vertido incontrolado al mar.

El citado censo se aprobará mediante Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos, que deberán acompañar

la relación de edificaciones, los compromisos a los que se refiere el apartado anterior y el proyecto de urbanización primaria del área, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente norma.

2. Tal y como se señala en la Introducción de la Proposición de Ley que nos ocupa, el marco normativo en el que se incardina es el siguiente:

Por la disposición transitoria tercera.3 LC, se viene a determinar que los terrenos clasificados como urbanos a la entrada en vigor de la tal Ley estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ellas, si bien se respetarán los usos y construcciones existentes y las autorizaciones otorgadas, en los términos de la disposición transitoria cuarta [reiterada y desarrollada por la disposición adicional 12.1 y 2 del Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas, aprobado por R.D. 1471/1989, de 1 de diciembre (RLC)].

En ella se indica que las construcciones hechas sin la autorización exigible por la anterior Ley de Costas se demolerán salvo que proceda su legalización por razones de interés público, lo que se determina según lo es establecido en la disposición transitoria primera. 1, 2 y 4 LC y la disposición transitoria primera RLC.

Por otra parte, en la disposición transitoria novena.3 del citado Reglamento se indica que, a los efectos de aplicación del apartado primero, se considerará 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 ya consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos por la legislación urbanística en tal fecha y la Administración competente les hubiera reconocido tal carácter.

De lo que se concluye que se considerará suelo urbano a estos efectos el que tenga tal reconocimiento por el instrumento de ordenación vigente a la entrada en vigor de la Ley de Costas ó, sin tener tal reconocimiento, reúna las características fácticas para tener tal clasificación (acreditando reunir las características requeridas y reconocido por la Comunidad Autónoma).

3. Por su parte, en el apartado IV de la indicada Introducción se justifica la modificación que se propone de la siguiente manera:

*“Sin perjuicio de la habilitación que la Ley de Costas confiere a la Administración del Estado para la modificación de los deslindes ya aprobados, en la práctica dichas decisiones administrativas suponen una merma de la confianza legítima de los ciudadanos de nuestras islas en la perpetuación de*

*situaciones patrimoniales que se han mantenido con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas, con deslindes vigentes y favorables a tales situaciones.*

*Los deslindes aprobados o los actos de apeo practicados por la Administración del Estado y los juicios favorables emitidos por la misma en base a dichos actos, han motivado la aprobación de planeamientos generales de los Municipios que reconocen aprovechamientos privados próximos al litoral que, una vez materializados, se ven incluidos en el dominio público marítimo-terrestre, o en las zonas de servidumbre, con la consiguiente consunción de riqueza para sus propietarios, o cuando menos, limitaciones de facultades de propiedad, que tales novaciones administrativas comportan.*

*Esta situación ha motivado la protesta unánime de los colectivos de ciudadanos afectados por la actuación de la Administración estatal, los cuales demandan mayor seguridad jurídica en el mantenimiento de su patrimonio.*

*Coincidente con esta situación, se aprecia la existencia en el litoral de núcleos inmemoriales representativos de valores culturales y etnográficos propios de las islas que deben ser considerados en la protección y conservación del demanio marítimo-terrestre.*

*Ello no supone una confrontación con las exigencias de la legalidad en la protección del medio ambiente, a la cual coadyuvará la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias mediante la adopción de las medidas de disciplina urbanística que resulten procedentes”.*

## IV

1. Desde el punto de vista competencial, la Proposición de Ley justifica, en el apartado III de la Introducción, que “La protección del dominio público marítimo-terrestre como elemento teleológico de la Ley de Costas y que se basa en el título competencial del Estado sobre la protección del medio ambiente (art. 149.1.23ª de la Constitución), se compatibiliza, según el Tribunal Constitucional, con la ordenación del territorio y del litoral que corresponde a las Comunidades Autónomas, habiéndose expresado en tal sentido en su Sentencia núm. 149/1991, de 4 de julio -F.J. I, A) *in fine*-. “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 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."

2. Al respecto se significa, además, que el art. 114 LC expresamente señala, en su apartado 1, que: "Las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias que, en las materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la presente Ley tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos", y en su apartado 2 que: "*La competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores*". (apartado este último añadido por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social).

No obstante, en el fundamento jurídico 7.B) de la STC 149/1991 se formula la siguiente puntualización, en referencia a la natural prevalencia del Ordenamiento legal atributivo del marco competencial, conforme al sistema de fuentes de aplicación:

*"El art. 114, el único de este Capítulo, que se limita a afirmar que las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias que constitucionalmente tengan, ha sido impugnado, aunque en términos más bien dubitativos, por las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia. Ciertamente, dado el carácter tautológico de su enunciado, no se puede hacer al precepto reproche alguno de inconstitucionalidad en cuanto a su contenido. No menos cierto es, sin embargo, que los preceptos de esta naturaleza no tienen razón de ser en las leyes en cuanto pudieran llevar a la idea falsa de que pueden éstas alterar el orden competencial dispuesto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Su escaso rigor técnico no es, sin embargo, jurídicamente suficiente para su invalidación."*

3. Pero no sólo se plantea aquí el problema de la consideración del litoral como territorio de la Comunidad Autónoma a efectos de ejercicio de sus competencias, sino que se suscitan otros aspectos de particular relevancia que alcanzan al régimen de titularidad, extensión y límites de las potestades atribuidas al Estado sobre el

dominio público natural. Así, podemos expresar que es asumible el criterio señalado al respecto en la STC 149/1991, en su fundamento jurídico 1, c):

*“Es sabido que (...) la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad. Tal doctrina no significa, sin embargo, que la Constitución no establezca con absoluta precisión que es competencia propia del Estado la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural y que atribuya al Estado la titularidad del mismo (...), “tratándose del demanio natural es lógico que la potestad de demanializar se reserve en exclusiva al Estado y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan asimismo, como unidad indivisible en el dominio estatal”, sino que esa solución es la única compatible con otros preceptos constitucionales, muy especialmente, los contenidos en los párrafos primero y octavo del apartado primero del art. 149”.*

De la aceptación de la anterior declaración se deduce la consecuencia resultante: 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.

En este punto, pues, no resulta discutible, y así lo afirma la citada STC, la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo en la zona litoral, mas, tampoco lo es, que la delimitación de tal zona corresponde al Estado.

El Reglamento de la Ley de Costas, al desarrollar las determinaciones de la Ley de Costas sobre la verificación por la Administración General del Estado del dominio público marítimo-terrestre, dispone en el art. 19.3 que en el mismo plano correspondiente de fijación del dominio público, “Se señalará siempre el límite interior de la zona de servidumbre de protección”. Al regular el régimen de esta servidumbre de protección (Sección 1ª del Capítulo II del Título II del propio RLC) se establecen las siguientes reglas de aplicación que permite considerar armonizada la confluencia de competencias que correspondan al Estado y a las Comunidades Autónomas:

*“Art. 48.1. Los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección estarán sujetos a autorización de la Comunidad Autónoma correspondiente, que se otorgará con sujeción a lo dispuesto en la Ley de Costas y en las normas que se dicten, en su caso, de conformidad con lo previsto en los arts. 22 de la citada Ley y 41 y 42 de este Reglamento, pudiéndose establecer las condiciones que se estimen necesarias para la protección del dominio público.*

*2. Si la actividad solicitada estuviese vinculada directamente a la utilización del dominio público marítimo-terrestre será necesario, en su caso, disponer previamente del correspondiente título administrativo otorgado conforme a la Ley de Costas (art. 26 de la Ley de Costas).*

*3. Las autorizaciones que se otorguen deberán respetar el planeamiento urbanístico en vigor. En defecto de ordenación, podrá condicionarse su otorgamiento a la previa aprobación del planeamiento”.*

*“Art. 49.1 El órgano competente de la Comunidad Autónoma que tramite las solicitudes de autorización a que se refiere el artículo anterior solicitará, con carácter previo a su resolución, informe del Ministerio de Medio Ambiente, en cuanto a la delimitación del límite interior de la ribera del mar, línea de deslinde, mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso al mar e incidencia de las construcciones y de las actividades que las mismas generen sobre la integridad del dominio público.*

*2. El informe a que se refiere el apartado anterior se emitirá por el Servicio Periférico de Costas del Ministerio de Medio Ambiente en el plazo de un mes, a cuyos efectos se le remitirá documentación consistente en el proyecto básico de las obras e instalaciones. Transcurrido dicho plazo sin haberse evacuado, se proseguirá la tramitación del expediente.*

*3. En el caso de que las obras, instalaciones o actividades objeto de la solicitud de autorización incidan además sobre terrenos sometidos a la servidumbre de tránsito, se dictará una resolución única por parte del órgano competente de la Comunidad Autónoma, que deberá recoger preceptivamente las observaciones que, a dichos efectos y en su caso, haya formulado el Servicio Periférico de Costas del Ministerio de Medio Ambiente al emitir el informe a que se refiere el apartado 1.*

4. *El órgano competente de la Comunidad Autónoma deberá dar traslado de la resolución adoptada al Ministerio de Medio Ambiente en la forma establecida en el art. 209 de este Reglamento.*

5. *De conformidad con la disposición adicional cuarta de la Ley de Costas, las autorizaciones deberán ejercitarse en el plazo señalado para ello, que no podrá exceder de dos años, transcurrido el cual quedarán sin efecto, salvo cuando la falta de ejercicio sea imputable a la Administración.*

6. *No podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad las obras y construcciones realizadas en la zona de servidumbre de protección sin que se acredite la autorización a que se refiere este artículo. Para determinar si la finca está o no incluida en la zona, se aplicarán, con las variaciones pertinentes, las reglas establecidas en relación con las inmatriculaciones de fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre”.*

En consonancia con lo expresado, el art. 2 de la Proposición de Ley debería ser objeto de nueva redacción. Para salvar este reparo, se considera procedente que se reelabore la totalidad del precepto y a tal fin se propone la siguiente formulación: *“Decimocuarta. La administración urbanística actuante determinará 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 delimitación del límite interior de la línea de ribera del mar, que a tal efecto le comunique la Administración del Estado, debiendo remitir a ésta previamente el correspondiente proyecto técnico y expediente administrativo”.*

3. El art. 1 de la Proposición de Ley viene a incorporar lo que ya dijera la disposición transitoria novena.3 RLC, de 1 de diciembre, que nos obliga a remitirnos al art. 79.a) del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, vigente a la entrada en vigor de la Ley de Costas, donde se determinaba lo que había de considerarse suelo urbano. Asimismo, el art. 81.2 de la misma norma establecía el criterio aplicable para los municipios carentes de Plan General de Ordenación.

Ahora bien, aclara que estos criterios se aplicarán con independencia de la categoría de suelo que en su caso se estableciera, lo que se justifica en el apartado I *in fine* de la Introducción de la Proposición de Ley en que: *“La realidad demuestra que son muchos los asentamientos rurales que cuentan con la urbanización primaria propia del suelo urbano o bien está consolidados por la edificación en la misma*

*superficie exigida para dicha clase de suelo, si bien han sido clasificados y categorizados como tales por encontrarse en un entorno rural y haber querido el legislador -Directriz de Ordenación General 63- preservarlos de un desarrollo propio de la ciudad. A estos efectos deben considerarse equivalentes los terrenos que cuenten con tales características, independientemente de su clasificación y del entorno en que se sitúen, sobre todo considerando la reciente Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en cuya Exposición de Motivos -apartado 1, párrafo 6º- se anuncia que el Legislador estatal no es competente para establecer las clases de suelo, al tratarse de una técnica urbanística de competencia autonómica, por lo que las referencias de la Ley de Costas a la clase de suelo pierden hoy importancia, aunque no los requisitos que entonces se exigían para la determinación del suelo urbano o de las áreas urbanas”.*

No obstante, teniendo en cuenta las exigencias determinadas en las disposiciones transitorias de la Ley de Costas, que deben ser observadas, ello obliga a matizar el alcance de las previsiones pretendidas con la modificación legal propuesta, atemperando su contenido a dicho mandato. En este sentido se precisa, en cuanto a la formulación del censo de edificaciones que la disposición adicional decimoquinta de la Proposición de Ley considera se elabore por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que su objeto, incardinado a su consideración en el otorgamiento de concesiones y autorizaciones que puedan solicitar los titulares al amparo de la disposición transitoria cuarta de la Ley de Costas, no altera el marco competencial predeterminado de aplicación, que ha de respetarse.

## CONCLUSIÓN

A la Proposición de Ley objeto de consulta se formulan las observaciones contenidas en el presente Dictamen, en aras a asegurar su conformidad a Derecho.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS DON ÓSCAR BOSCH BENÍTEZ Y DON LUIS FAJARDO SPÍNOLA AL DICTAMEN 231/2008 DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS, EMITIDO EN RELACIÓN CON LA PROPOSICIÓN DE LEY DE 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, INSTADA POR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COALICIÓN CANARIA Y POPULAR (EXP. 206/2008 PPL).

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, expresamos en este Voto Particular, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría, nuestra discrepancia, que fundamos en las siguientes consideraciones:

## I

Como cuestión preliminar, debe partirse de lo dispuesto en la legislación estatal de costas, así como de la doctrina constitucional dictada al respecto. Ni la determinación de la anchura de la servidumbre de protección, ni la de los usos posibles y prohibidos en esa franja de terreno y los aprovechamientos urbanísticos que pueden desarrollarse sobre ésta, dependen de una mera decisión de ninguna Administración Pública. En efecto, 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, lo que según el FJ 3.B.b) de la STC 149/911 debe interpretarse de la siguiente forma: "(...) debiendo ser entendida buena parte de los preceptos que integran este Título como legislación básica sobre protección del medio ambiente, tampoco hay inconveniente en admitir que la adjetivación empleada para calificar 'regulación' estatal alude al carácter básico de ésta".

La competencia exclusiva de ordenación territorial que indiscutiblemente corresponde a las Comunidades Autónomas debe ejercerse en el marco del respeto al medio ambiente y en concreto en el caso que nos ocupa, con respeto al medio ambiente litoral, personificado en el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre y sus servidumbres contenido en la legislación estatal de costas, legislación ésta que, como regulación de mínimos que es, puede ser superada en lo que a

protección ambiental se refiere, por la legislación ambiental dictada por las Comunidades Autónomas.

El FJ 3.B.a) de la mencionada STC 149/91, prevé expresamente que: "(...) la sujeción, con carácter general, de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre a las servidumbres y limitaciones del dominio que regula la Ley trae razón de ser, como antes se dijo, en 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 art. 149.1.23 CE". Esto es, se trata de legislación básica estatal en materia de protección ambiental del litoral. Y añade el FJ 3.D de la misma STC: "(...) la protección de los bienes que integran este dominio, la preservación de sus características propias y el aseguramiento del libre acceso público a ellas no puede alcanzarse si no es dictando una legislación básica para la protección del medio ambiente y limitando, de uno u otro modo, la libre disponibilidad sobre los terrenos colindantes, una limitación que por lo demás sólo el Estado puede imponer de modo general (art. 149.1.8ª CE), garantizando al tiempo la igualdad básica de todos los españoles".

Por último, señalemos que no existe menoscabo de la competencia autonómica de ordenación del territorio por el hecho de que exista legislación ambiental básica reguladora de los mínimos ambientales en esta materia. Simplemente, la primera de las competencias (autonómica) habrá de ejercerse en el marco nacido del ejercicio de la segunda (estatal) porque así se establece en la Constitución de 1978. Es clave en este punto la Jurisprudencia constitucional dictada al respecto. En efecto, la aludida STC 149/1991 vino a clarificar el hecho de que era perfectamente compatible la competencia estatal para dictar legislación básica de carácter medioambiental en el litoral, con la competencia autonómica de ordenación del territorio y urbanismo.

Expuesto lo que antecede, pasamos a analizar el contenido de la Proposición de Ley sometida a nuestra consideración.

## II

Por lo que respecta al art. 1 de la Proposición de Ley, hemos de señalar que esta disposición no viene, como podría deducirse en un principio, a solventar una laguna existente en la legislación estatal en relación con la anchura y régimen jurídico de la servidumbre de protección en determinados supuestos. En efecto, la Ley de Costas y su Reglamento contienen la regulación que resuelve de modo completo esta cuestión.

Regulación ésta dictada en ejercicio de una competencia que corresponde en exclusiva al Estado y que no es otra que la legislación estatal ambiental básica en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23º CE), que en ningún caso puede por tanto ejercer una Comunidad Autónoma (tal y como vino a señalar la STC 149/1991), a no ser que lo que se pretenda sea legislar en contra del bloque de la constitucionalidad (que es lo que, en efecto, parece pretenderse con esta Proposición de Ley).

La normativa básica estatal a la que se está haciendo referencia es, además del Título II de la Ley de Costas, la disposición transitoria tercera de la Ley y las disposiciones transitorias séptima, octava y novena del su Reglamento, que regulan las posibilidades de utilización, así como la anchura de la servidumbre de protección, teniendo en cuenta la clasificación del suelo que existiese a la entrada en vigor de la Ley de Costas, así como previendo también su régimen jurídico para el supuesto de que no existiese planeamiento.

En contraposición a esta regulación estatal básica en materia de protección ambiental del dominio público marítimo-terrestre, lo que la Proposición de Ley examinada persigue en realidad no es regular la ordenación de una determinada franja de territorio (la servidumbre de protección), sino *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 ninguna Comunidad Autónoma, a saber, la legislación ambiental básica en materia de protección de litoral, que, como sabemos, corresponde al Estado, con carácter básico para toda España*. Y lo hace, además, ignorando de plano la regulación contenida en la legislación estatal de costas, pues contiene una innecesaria especie de sistema de aplicación del régimen transitorio de la Ley de Costas “con independencia de la existencia o no de instrumento de ordenación sobre las mismas”, y por lo tanto olvida las distinciones que la Ley de Costas y su Reglamento realiza según que existiese clasificación urbanística o no, y la clasificación urbanística concreta que existiese.

El Dictamen de la mayoría, sin embargo, lleva a cabo una tenue crítica a la regulación proyectada, sin que llegue a afrontar el importante problema planteado. En este sentido, no hay que “matizar el alcance de las previsiones pretendidas con la modificación legal propuesta, atemperando su contenido a dicho mandato”, como se puede leer en el Fundamento IV.3, último párrafo; antes al contrario, lo que resulta

obligado hacer es suprimir, lisa y llanamente, el contenido de este art. 1 de la Proposición de Ley por los motivos arriba expuestos.

### III

El art. 2 de la Proposición de Ley supone una sustitución de la regulación que con carácter básico recogen los arts. 23.1 y 110 de la Ley de Costas y los arts. 19 y 26 de su Reglamento, así como también la disposición transitoria tercera de la Ley, apartados 1 y 3, sobre la fijación de la servidumbre de protección, y las disposiciones transitorias séptima, octava y novena del Reglamento.

De la lectura de la Proposición de Ley se infiere que será la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias la que fijará, ella sola, el límite interior de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, teniendo en cuenta únicamente la línea que refleje el límite interior de la ribera del mar, comunicada por la Administración del Estado.

Es aquí de aplicación todo lo expuesto en relación con el carácter básico de la regulación estatal que se pretende sustituir por la Proposición analizada. Regulación estatal que tiene que ser, por tanto, inmune al ataque que supone esta Proposición de Ley, en tanto la Administración autonómica ostenta, en efecto, competencia en materia de ordenación territorial y urbanismo, pero no en lo que respecta al dictado de la legislación básica sobre protección ambiental del dominio público marítimo-terrestre, que corresponde al Estado.

La servidumbre de protección se debe fijar de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Costas y su Reglamento, y corresponde a la Administración del Estado, titular del dominio público marítimo-terrestre, el deslinde de éste, y es en el seno de la resolución que pone fin a este procedimiento, previa tramitación del mismo y oída la Comunidad Autónoma correspondiente (teniendo por tanto en cuenta la información que suministre la Administración autonómica sobre la clasificación del suelo existente a la entrada en vigor de la Ley de Costas), en donde se ha de fijar el límite interior de la servidumbre de protección.

Merece la pena insistir en que, en cumplimiento de la legislación aplicable a esta cuestión, la fijación del límite interior de la servidumbre de protección *no es discrecional para ninguna Administración Pública*. En efecto, depende únicamente de dos circunstancias objetivas, a saber, de un lado, de la clasificación de suelo a la entrada en vigor de la Ley de Costas (circunstancia fácil de conocer y comprobar) y del límite interior de la ribera del mar que se recoja en el expediente de deslinde

correspondiente (circunstancia ésta fuera del ámbito discrecional de decisión de cualquiera, en tanto el dominio público marítimo-terrestre es un demanio natural (no por afectación) y se ubica, empieza y acaba allí dónde la naturaleza decide y no donde decide ninguna Administración Pública, que ha de limitarse a constatar esa realidad física sobre el terreno. En el supuesto de desacuerdo por parte de cualquier interesado (incluida la Comunidad Autónoma correspondiente) con esa constatación, debe acudirse los Tribunales, pero no puede pretenderse modificar, sin título para ello, la regulación básica estatal, buscando establecer nuevos criterios de definición.

En efecto, la redacción de la Proposición de Ley es manifiestamente contraria a los arts. 23, 110 y disposición transitoria tercera de la Ley de Costas y a los arts. 19, 26 y disposiciones transitorias séptimas, octava y novena del Reglamento de desarrollo, que establecen que es el Estado quien en el expediente de deslinde fija la servidumbre de protección y que esta zona tendrá, dependiendo de los factores citados, una anchura que oscilará entre un mínimo de 20 y un máximo de 100 metros. Salvo que la Comunidad Autónoma, que eso sí puede hacerlo, establezca un máximo superior en anchura al fijado por el Estado.

Igualmente, la ordenación de los terrenos comprendidos en esa zona en todo caso deberá ser conforme a lo señalado en la Ley de Costas y el Reglamento de desarrollo, y deberá respetar el régimen transitorio previsto en esas normas.

Por lo que no es posible que la Administración actuante fije la servidumbre de protección y la ordenación de los terrenos incluida en la misma, al margen de lo dispuesto en la normativa costera.

Pues bien, el Dictamen de la mayoría, consciente sin duda alguna de las dificultades -insalvables, añadimos nosotros- que presenta el art.2 de la Proposición de Ley, sugiere una nueva redacción de esta controvertida disposición que en modo alguno resuelve el escollo planteado. En efecto, sin perjuicio de advertir del riesgo que supone que el Consejo Consultivo de Canarias realice funciones prelegislativas que no le corresponden, es lo cierto que la formulación que ahora se ofrece (Fundamento IV.3) adolece de los mismos defectos que expusimos líneas arriba. Dicho de otra manera, se insiste 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.

## IV

En relación con el art. 3 de la Proposición de Ley, se ha de señalar únicamente que la competencia para otorgar o no autorizaciones y concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre corresponde a la Administración General del Estado, razón por la cual 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. Debería, por tanto, suprimirse cualquier referencia a las mismas.

Por lo demás, aun cuando la Administración autonómica pueda crear el Censo en cuestión, es lo cierto que, a los efectos que se pretende, es necesaria la legalización previa en su caso (disposición transitoria cuarta.1) por el procedimiento establecido en el Reglamento de desarrollo de la Ley, con inevitable y decisiva intervención de la Administración estatal y sin que, al efecto, sean relevantes los datos contemplados en este precepto, siendo sin embargo determinantes las previsiones que fuesen aplicables de la disposición transitoria tercera de la propia Ley de Costas.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las construcciones con licencia, legalizadas, tienen limitaciones, como se determina en el apartado 2 de la disposición transitoria de la Ley de Costas comentada, incluidas tanto las que ya lo eran como las que se legalizaren ahora, afectando a las existentes en el demanio marítimo-terrestre, pero asimismo en la zona de servidumbre, con especial referencia a la disposición transitoria tercera de la misma Ley, de manera que las concesiones y autorizaciones no sólo han de estar a lo allí previsto, sino que es irrelevante que los afectados, para ser incluidos en el Censo y, en definitiva, puedan solicitar unas y otras, se comprometan ahora a estar en una situación que, en el mejor de los casos, tiene efectos limitados y, en todo caso, debieran haber tenido en 1988.

Por todo lo expuesto es por lo que formulamos este Voto Particular.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DON JOSÉ SUAY RINCÓN AL DICTAMEN 231/2008 DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS, EMITIDO EN RELACIÓN CON LA PROPOSICION DE LEY DE MODIFICACION DEL TEXTO REFUNDIDO DE LAS LEYES DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE CANARIAS Y DE ESPACIOS NATURALES DE CANARIAS SOBRE DECLARACION Y ORDENACION DE ÁREAS URBANAS EN EL LITORAL CANARIO, INSTADA POR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COALICIÓN CANARIA Y POPULAR (EXP. 206/2008 PPL).

## I

Acaso cabría considerar que el DCC 231/2008 descansa sobre el planteamiento esencial de que las disposiciones transitorias de la Ley de Costas de 1988, y de su Reglamento de desarrollo, resultan de obligado cumplimiento y constituyen el marco normativo inexcusable de aplicación y una referencia por tanto infranqueable en el supuesto sometido a nuestra consideración. De tal manera que las facultades legislativas de la Comunidad Autónoma de Canarias para incidir sobre esta cuestión, al amparo del título competencial que le está estatutoriamente reconocido en materia de ordenación del territorio, urbanismo y ordenación del litoral, han de atenerse en todo caso estrictamente a dicho marco normativo y sus previsiones normativas particulares, por tanto, no pueden realmente ir más allá y desbordar el indicado marco.

De ser verdaderamente así, comparto total y absolutamente el planteamiento. Pero mantengo las dudas y me parece que la opinión mayoritaria que sustenta el Dictamen de referencia no asegura suficientemente la virtualidad de un planteamiento como el que acaba de expresarse. De ahí la justificación de este Voto Particular, que responde ante todo a la señalada preocupación, y cuya argumentación paso a desarrollar a continuación, ya sin más dilaciones.

## II

En mi opinión, en efecto, la Proposición de Ley proyectada se sirve de un acervo conceptual que no está suficiente y adecuadamente precisado; y, como consecuencia de la falta de la requerida precisión, la aplicación de las nuevas disposiciones transitorias que ahora pretenden introducirse al TRLOTEN puede desembocar en una pléyade de consecuencias altamente indeseadas; y, en último término, en el

planteamiento también de un conflicto competencial con el Estado, para cuya elucidación el Tribunal Constitucional habrá de servirse inexorablemente de la trascendental STC 149/1991, recaída a propósito de la Ley de Costas, que estableció una clara doctrina a este respecto.

Ante todo, ha de indicarse que, como este Consejo Consultivo acaba de expresar justamente en su anterior DCC 230/2008, “procede siempre ponderar adecuadamente, en aras de las exigencias dimanantes del principio de la seguridad jurídica, el impacto que las reformas puntuales de un texto legal pueden producir en el conjunto del mismo, pues termina afectando ello no sólo a los preceptos singulares concernidos”.

Pero, en este caso, esta inicial consideración de orden general no es la única, ni siquiera la más importante que suscita la Proposición de Ley, objeto ahora de nuestro examen. Porque ha de partirse asimismo, en este caso, de que la iniciativa legislativa que nos ocupa -lo mismo en este punto, por cierto, que las propias disposiciones transitorias de la Ley de Costas- constituye una normativa de excepción, en el sentido técnico y no vulgar de esta expresión, en tanto que mira en efecto a salvaguardar determinadas posiciones particulares, que se consideran por eso perfectamente legítimas, al tiempo de la elaboración de la Ley de Costas, y que habría en cambio que remover si no escaparan, según se dispone, a los criterios ordenadores establecidos con carácter general por aquélla. Pero, precisamente, por eso, por exceptuar algunos supuestos particulares de la regla general, la prudencia y el rigor en la delimitación de los supuestos en que procede su aplicación, se impone y se extrema, más en casos como éstos que en otros. Para evitar, en definitiva, que se inviertan las tornas y la regla se convierta en excepción.

### III

Valga como muestra el art. 2 Proposición de Ley, cuyo tenor literal difícilmente cabe aceptar en su redacción actual, en tanto 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-terrestre (tampoco, en mi opinión, “determinar” dicho límite, como parece apuntar el DCC 231/2008 como fórmula alternativa que en lo sustancial apenas altera el mismo planteamiento que está en la base). Más exactamente, habría que 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). Y, dentro de este

planteamiento, la Administración competente en materia de costas, que no la autonómica, lo que a lo sumo puede es proceder sobre la indicada base a su concreción sobre el terreno. Ahora bien, podría acaso tratar de salvarse la objeción apuntada, si se sustituye la expresión empelada "fijará", no ya por la propuesta "determinará", sino por otra nueva como "aplicará".

Otro tanto sucede con el art. 3 Proposición de Ley, que remite en último término a la disposición transitoria cuarta de la Ley de Costas. Puede promoverse en este caso un Censo que permita identificar las edificaciones, en el sentido propuesto. Ahora bien, los conceptos empleados para la confección de dicho Censo, en primer término, vuelven a no estar suficientemente precisados, porque no puede quedar como única garantía su mera inclusión en la relación que deben formar inicialmente al efecto las Corporaciones municipales: Se requiere avanzar más en la concreción de tales conceptos. Y, además, ha de precisarse por otro lado el grado de antigüedad requerida a las edificaciones afectadas (que han de surgir además de títulos jurídicos legalmente constituidos) que, a los efectos indicados, en todo caso, ha de ser anterior a la Ley de Costas, lo que no se precisa suficientemente. En fin, más allá de estos concretos pormenores, lo cierto es que la disposición transitoria cuarta de la Ley de Costas antes mencionada (legalización excepcional por razón de interés público, frente a la regla general de la demolición), a la que se remite el art. 3 Proposición de Ley, constituye una cláusula directamente operativa, a la que no debe por eso añadirse más de lo que dice (merece mencionarse a tal efecto la STC 46/1990), para evitar la confusión y soslayar los posibles problemas interpretativos que puedan eventualmente surgir en otro caso.

## IV

Entiendo plausible, finalmente, y aunque se haya invertido el orden de la exposición, el art. 1 Proposición de Ley, que constituye a mi parecer el objetivo principal de la iniciativa legislativa sometida a nuestra consideración. Parece haber lugar en este caso un claro espacio para la intervención autonómica, espacio normativo que la propia Ley de Costas y su Reglamento de desarrollo podría incluso llegar a reconocer, para que la Comunidad Autónoma de Canarias, en el ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pueda concretar las características que deben reunir las "áreas urbanas" cuya viabilidad más allá de su solemne clasificación como suelo urbano, entiendo que podría avalar incluso la normativa costera.

Ahora bien, y de nuevo otra vez, el precepto proyectado vuelve a resultar excesivamente confuso. Se inicia con una genérica apelación al régimen transitorio, sin concretar la disposición concretamente concernida, y a la legislación costera, cuando al reconocimiento de la viabilidad de un planteamiento como el indicado resulta más exactamente del reglamento de desarrollo (disposición transitoria novena del Reglamento de la Ley de Costas). Y en cuanto al fondo, 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 correspondiente declaración, como se indica por el precepto).

Por otro lado, este reconocimiento tendría virtualidad sólo a determinados efectos, cabalmente, a los efectos de aplicar la misma reducción de la superficie de la servidumbre de protección que la que juega a favor de los suelos formalmente urbanos declarados antes de la elaboración de la Ley de Costas.

Convendría también, por eso, concretar las limitaciones que permanecen en todo caso dentro de tales áreas (como la imposibilidad de ocupar nuevos espacios en ellas, o las restricciones para alterar usos o edificaciones) o remitirse, al menos, a este respecto a la propia Ley de Costas.

## V

Realmente, y más allá de las preocupaciones expresadas en los apartados precedentes, tampoco puede asegurarse que con ellas todos los riesgos estén perfectamente acotados, porque, en los términos ya indicados, la Proposición de Ley, al menos, en su versión actual, se presta a no pocas interpretaciones expansivas que comprometen la seguridad jurídica, y sus determinaciones se proyectan además sobre un espacio particularmente frágil y absolutamente vital. El “principio de precaución” o cautela, por otra parte -que constituye uno de los indudables principios rectores que han de presidir la acción de los Poderes Públicos en la preservación del medio ambiente, más aún, en tiempos actuales y a la luz de las nuevas exigencias dimanantes del cambio climático-, también proyecta sus consecuencias en este caso.

Debe sin embargo aquilatarse el alcance de las consideraciones efectuadas. Porque no se trata de rechazar sin más la competencia autonómica para acometer una regulación como la proyectada. Al contrario, creo haber dejado indicado que, sobre la base incluso de la propia Ley de Costas, cabe reconocer la existencia de un cierto espacio normativo a disposición de la Comunidad Autónoma de Canarias, en el asunto que estamos considerando. Ahora bien, como se trata de un espacio concreto y no ilimitado, es por lo que justamente requiere estar bien acotado. Porque, de otro modo, se corre el riesgo de aplicarse a un conjunto de situaciones jurídicas superior a aquél para el que está inicialmente previsto y respecto del que está perfectamente legitimado. Y si es así, el riesgo se multiplica también para que ulteriores situaciones puedan igualmente tratar de encontrar amparo a través de sucesivas reformas. Todo lo cual compromete en grado extremo la seguridad jurídica en relación a un espacio, ha de insistirse, particularmente frágil, en cuanto a su sostenibilidad ambiental.

Desde esta perspectiva, en particular, sí considero que el acervo conceptual de que se sirve la Proposición de Ley exige y merece ser reformulado, para evitar tan indeseados resultados a la vista de los principios y valores concurrentes, que se han indicado.