



Roj: **STS 3274/2016 - ECLI:ES:TS:2016:3274**

Id Cendoj: **28079130052016100254**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **05/07/2016**

Nº de Recurso: **951/2014**

Nº de Resolución: **1645/2016**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **JOSE JUAN SUAY RINCON**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **SENTENCIA**

En Madrid, a 5 de julio de 2016

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo registrado con el nº **951/2014**, interpuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias, representada y asistida por el letrado de sus Servicios Jurídicos, contra el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas; habiendo comparecido como parte recurrida la Administración General del Estado, representada y asistida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Mediante escrito de 11 de diciembre de 2014, el letrado de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias interpuso recurso contencioso-administrativo frente al Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

**SEGUNDO.-** Mediante diligencia de ordenación de 16 de diciembre de 2014, se acordó formar actuaciones y tener por interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 876/2014, que se admitió a trámite, teniendo por personado al Letrado del Gobierno de Canarias, mandando entender con él las sucesivas diligencias y requerir al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para que, en el improrrogable plazo de veinte días, remitiese el expediente administrativo y practicase los emplazamientos que contempla el artículo 49 de la Ley de esta Jurisdicción, así como publicar de oficio el anuncio de interposición del recurso contencioso-administrativo en el Boletín Oficial del Estado, lo que así se hizo con fecha 26 de diciembre de 2014 (B.O.E. Nº 312).

**TERCERO.-** El 25 de febrero de 2015 se recibió en esta Sala el expediente administrativo remitido por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y, habiéndose dado traslado del citado expediente en diligencia de ordenación de 9 de marzo de 2015 a la representación procesal del Gobierno de Canarias, para que, en plazo de veinte días, formalizase la demanda, aquella presentó, el 24 de marzo de 2015, escrito indicando que el expediente administrativo no estaba completo y solicitando se acordase reclamar los antecedentes indicados a la Administración para completarlo, con suspensión del plazo conferido para formalizar demanda, a lo que se accedió por diligencia de ordenación de fecha 26 de marzo de 2015.

El 28 de mayo de 2015, se recibieron en esta Sala los antecedentes remitidos por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y mediante diligencia de ordenación de 1 de junio de 2015 se dio traslado a la parte recurrente para que en el plazo que le restaba formalizara la demanda.

En nuevo escrito de 8 de junio de 2015 el letrado del Gobierno de Canarias manifestó que el expediente administrativo seguía incompleto, solicitando se acordase reclamar nuevamente los antecedentes indicados a la Administración demandada para que completara el expediente, con suspensión del plazo conferido para formalizar demanda, lo que se concedió por diligencia de ordenación de fecha 11 de junio de 2015.



El 7 de julio de 2015, se recibieron en esta Sala los particulares del expediente solicitados, remitidos por el indicado Ministerio; y por diligencia de ordenación de 13 de julio de 2015 se dio nuevo traslado a la recurrente para deducir demanda en el plazo restante.

El 14 de septiembre de 2015 se dicta por la Sala auto declarando la caducidad del recurso, al haber transcurrido el plazo concedido al recurrente para formalizar la demanda, y el 5 de octubre siguiente la parte recurrente dedujo escrito de demanda.

**CUARTO.-** En su escrito de demanda, después de relatar los hechos que se consideran relevantes en orden a la impugnación del reglamento recurrido, se solicita a la Sala se dicte sentencia en la que con estimación del recurso, declare la nulidad del último párrafo del apartado segundo, así como del apartado tercero de la disposición transitoria decimocuarta del Real Decreto recurrido, con expresa imposición de costas.

Por medio de otrosí en el citado escrito se solicitó la formulación de conclusiones escritas, fijando la cuantía del presente procedimiento en indeterminada.

**QUINTO .-** Por Auto de la Sala, de fecha 7 de octubre de 2015, se dejó sin efecto el Auto de fecha 14 de septiembre de 2015, en el que se declaraba la caducidad del recurso, y, en su virtud, se tuvo por formalizada la demanda, de la que se mandó dar traslado al Abogado del Estado para que, en el plazo de treinta días, la contestase.

Por providencia de fecha 4 de noviembre de 2015 se acordó, de conformidad con las normas de reparto vigentes, remitir el recurso a la Secretaría de la Sección Quinta para la continuación de su trámite. Convalidadas las actuaciones, se está a la espera de la contestación a la demanda por el Abogado del Estado.

**SEXTO .-** El Abogado del Estado, mediante escrito de fecha 16 de noviembre de 2015, contestó la demanda, interesando a la Sala el dictado de una sentencia declarando inadmisibile o, en su defecto, desestimando este recurso con los demás pronunciamientos legales.

**SÉPTIMO .-** La cuantía del recurso se declaró indeterminada por Decreto de fecha 11 de diciembre de 2015. Por diligencia de fecha 11 de diciembre de 2015, no habiéndose solicitado el recibimiento a prueba, y no estimándose necesaria la celebración de vista pública, se concedió a la representante procesal de la parte actora el plazo de diez días para que formulara escrito de conclusiones sucintas sobre los hechos alegados y motivos jurídicos, siendo evacuado el trámite conferido mediante escrito de fecha 22 de diciembre de 2015, en el que solicitó a la Sala se dicte sentencia estimatoria el recurso, por ser el acto recurrido contrario a Derecho, con expresa imposición de costas a la parte recurrida.

Presentadas las conclusiones por la representación procesal de la actora, de dio traslado al Abogado del Estado para que efectuara las suyas, siendo evacuado el trámite conferido mediante escrito de fecha 13 de enero de 2016, en el que interesó a la Sala el dictado de una sentencia de conformidad a lo postulado en la contestación a la demanda.

**OCTAVO .-** Por providencia de 14 de enero de 2016 quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno corresponda, señalándose en esta Sección Quinta el día 7 de junio de 2016, fecha en la que, efectivamente se inicia la deliberación, habiendo continuado la misma hasta el día 23 de junio de 2016.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se deduce el presente recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas; aunque más en concreto, la pretensión anulatoria esgrimida se dirige contra su disposición transitoria decimocuarta, y todavía más en concreto, contra el último párrafo de su apartado segundo y contra su apartado tercero, según precisa el escrito de demanda:

<< Disposición transitoria decimocuarta. *Desarrollo del apartado 2 de la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio.*

1. En las obras e instalaciones legalizadas conforme a lo previsto en la disposición transitoria anterior, así como en las construidas o que puedan construirse al amparo de licencia municipal y, cuando fuera exigible, autorización de la Administración General del Estado otorgada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, para los usos recogidos en el artículo 25.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, se aplicarán las siguientes reglas:

a) Si ocupan terrenos de dominio público marítimo-terrestre, serán demolidas al extinguirse la concesión, salvo que se otorgue la prórroga prevista en el artículo segundo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo.

Mientras la concesión esté vigente, sus titulares podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes.

b) Si se emplazan en la zona de servidumbre de tránsito, los titulares de las construcciones e instalaciones podrán realizar las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. Tales obras no podrán ser autorizadas por el órgano urbanístico competente, sin que con carácter previo, la Administración General del Estado emita un informe favorable en el que conste que la servidumbre de tránsito queda garantizada. Este informe deberá emitirse en el plazo de dos meses desde su solicitud. Si en dicho plazo no se emitiera se entenderá que tiene carácter favorable. No será necesaria la emisión de este informe cuando se trate de obras de pequeña reparación que únicamente suponga cambio de elementos accesorios y las que exija la higiene, ornato y conservación, siempre que no supongan modificación del uso al que se encuentran destinados ni incremento relevante del valor de la edificación.

c) En el resto de la zona de servidumbre de protección y en los términos en que la misma se aplica a las diferentes clases de suelo conforme a lo establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, podrán realizarse, obras de reparación y mejora, consolidación y modernización, siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquéllas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. En caso de demolición total o parcial, las nuevas construcciones deberán ajustarse íntegramente a las disposiciones de la Ley 22/1988, de 28 de julio.

2. A los efectos previstos en el apartado segundo de la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio, se entenderá por:

a) Obras de reparación: Intervenciones que, siendo su finalidad la conservación y el mantenimiento del inmueble o construcción, conllevan la sustitución o transformación de materiales, elementos o partes de los mismos, sin alterar su estructura y volumetría ni incidir en la estabilidad.

b) Obras de modernización y mejora: Todas las que, sin modificar elementos estructurales, puedan realizarse dentro y fuera de una construcción, instalación o edificación y que incrementen la calidad y accesibilidad de la misma.

c) Obras de consolidación: Obras de carácter estructural, que tengan por objeto el afianzamiento, refuerzo o sustitución de elementos dañados de la estructura portante del edificio por otros iguales o de características similares que permitan mantener la estabilidad del inmueble siempre que el edificio no se encuentre en estado de ruina de acuerdo con lo dispuesto en la legislación urbanística.

d) Volumen: Espacio delimitado por los paramentos exteriores de una construcción, edificación o instalación, independientemente de que estén construidas por encima o por debajo de la rasante, y de que su interior pueda estar vinculado a un uso determinado o sea un espacio no utilizable.

A estos efectos, no computará como aumento de volumen:

1.º) Los cierres de los paramentos frontales de terrazas y balcones que no se realicen con elementos opacos o de fábrica.

2.º) La instalación de toldos sobre el terreno, las terrazas o en fachadas, cuando se realice mediante estructuras ligeras desmontables y sin cerramientos laterales.

3.º) Cuando quede suficientemente acreditada su necesidad, y con la menor incidencia posible:

La ejecución de obras e instalaciones tendentes a la adecuación a la normativa de accesibilidad, incluyendo la instalación de nuevos ascensores y sus casetas de operaciones en las azoteas de los edificios.

Las obras e instalaciones que garanticen el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa sismorresistente y de protección de incendios.

Las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los requisitos básicos relacionados en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

e) Altura: Dimensión vertical medida desde la rasante de cada punto del perímetro de la proyección horizontal de las construcciones, edificaciones e instalaciones existentes hasta su punto más alto, excluidos los elementos técnicos de las instalaciones.



f) Superficie: Proyección horizontal de todos y cada uno de los planos que constituyen las diferentes plantas de las construcciones, edificaciones o instalaciones existentes sobre la parcela, incluyendo los cuerpos volados, buhardillas, altillos, porches, trasteros, garajes y demás construcciones, edificaciones e instalaciones complementarias que estén cubiertas, ya sea mediante forjados fijos o desmontables e independientemente de que estén contruidos por encima o por debajo de la rasante.

g) Demolición: Derribo o desaparición total o parcial de una construcción existente por cualquier causa. No tendrá la consideración de demolición parcial el derribo de los elementos estrictamente necesarios para realizar las actuaciones de reparación, mejora, consolidación y modernización, siempre que se realicen simultáneamente en el mismo proyecto de obra.

**En todo caso, de llegar a producirse una disminución del volumen de las construcciones, edificaciones e instalaciones existentes reguladas en el apartado 2 de la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio , su restablecimiento computará como nueva construcción, por lo que se deberá estar a lo establecido en las disposiciones de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y de este reglamento.**

**3. La prohibición de aumento de volumen, altura y superficie de las construcciones existentes, contenida en el apartado segundo de la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio , es de aplicación a la totalidad de la unidad edificatoria, independientemente de la parte de la construcción sobre la que se pretenda actuar. La actuación sobre una parte no implicará el reconocimiento de la legalidad del resto de la unidad parcelaria.**

**Se entenderá por unidad edificatoria el conjunto de elementos arquitectónicos, estructural y funcionalmente relacionados, que forman un cuerpo constructivo independiente.**

**Se entenderá por unidad parcelaria la finca o superficie de terreno que constituye una unidad física e inscrita como tal en Registro público.**

4. Lo establecido en la letra a) del apartado segundo de la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio , será también aplicable a las concesiones que se otorguen en cumplimiento de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio , y a las otorgadas con anterioridad a la misma, según los procedimientos establecidos en esta disposición.

Las obras de mejora, consolidación o modernización podrán suponer la necesidad de revisar el clausulado concesional, incluido el canon. Al objeto de que el concesionario conozca, con anterioridad a la ejecución de las obras, dicha circunstancia, podrá solicitar ante el Servicio Periférico de Costas informe sobre el alcance de la revisión o modificación del título concesional, incorporando a su petición el proyecto sobre la obra a realizar.

5. A los efectos previstos en la letra b) del apartado segundo de la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio , se considerará que la servidumbre de tránsito queda garantizada si se encuentra total y permanentemente desocupada en al menos tres metros de anchura desde la ribera del mar, con un gálibo libre en altura de, al menos, 3 metros, de tal forma que, además del paso público peatonal, quede también garantizado el de los vehículos de vigilancia y salvamento. Ante imposibilidad justificada de lo anterior, podrá admitirse una localización alternativa de la servidumbre, con la misma anchura mínima libre anterior, lo más cercana posible a la ribera del mar, preferentemente dentro de la servidumbre de protección o del dominio público marítimo-terrestre degradado, pero en ningún caso dentro de la ribera del mar. No se admitirán como alternativa ocupaciones del dominio público marítimo-terrestre que carezcan de título habilitante.

6. El Servicio Periférico de Costas podrá solicitar del Registrador de la Propiedad que haga constar mediante nota marginal la situación jurídica de los inmuebles afectados conforme a las previsiones establecidas en la disposición transitoria cuarta de la Ley, remitiendo a tal fin certificación de la resolución firme que determine el régimen jurídico aplicable a la finca afectada, que deberá estar identificada y su titular haber sido notificado en el expediente.>>

Hemos dejado marcado en negrita, precisamente, los extremos concretos contenidos en esta disposición a los que se contrae la impugnación en las presentes actuaciones.

**SEGUNDO.-** La pretensión anulatoria de la disposición transitoria décimocuarta descansa sobre la base de que el último párrafo de su apartado segundo y su apartado tercero suponen no solo una injerencia en el marco competencial propio de la Comunidad Autónoma de Canarias, sino que además constituyen una innovación respecto del precepto que se pretende desarrollar de la Ley de Costas, la cual la está vedada al tratarse de materia sobre la que existe reserva de ley. Partiendo de las limitaciones legalmente establecidas tanto para el dominio público marítimo terrestre como para su zona adyacente (artículo 23 de la Ley), sostiene el recurso, en efecto, que el Estado carece de competencias para ampliar unilateralmente tales zonas más allá del ámbito de



la servidumbre de protección, aparte de la falta del requerido rango normativo del que la disposición transitoria impugnada igualmente adolece a tal fin.

Como después habrá ocasión de indicar, ambos reproches son susceptibles y deben ser examinados de forma conjunta.

**TERCERO.-** En su escrito de contestación a la demanda, el Abogado del Estado interesa ante todo la inadmisibilidad del recurso, por falta de legitimación activa, al entender que la parte actora no ha justificado que ostente un derecho o interés legítimo para recurrir el reglamento; y, en cuanto al fondo del asunto, sostiene que no puede prosperar la tesis de la entidad recurrente, porque supondría romper la unidad de los conceptos de finca, parcela o edificación, unidad presente y respetada en todos los ámbitos: registral, catastral, urbanístico, etc.. En la medida en que una parte de una construcción se encuentra dentro de la zona de servidumbre de protección, consiguientemente, ello lleva aparejado de forma ineludible que toda la unidad edificatoria se vea afectada por las limitaciones propias de la misma, según prosigue indicándose. De este modo, no se ha producido la extralimitación reglamentaria que se denuncia, sino que el precepto reglamentario impugnado (disposición transitoria décimocuarta) constituye un simple complemento o desarrollo de la Ley de Costas. Y, por otra parte, tampoco se habría producido una invasión de las competencias autonómicas ni municipales, al disponer dicho precepto de la cobertura que precisa, al amparo de los artículos 149.1.1 y 23 de la Constitución (además de la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas).

**CUARTO.-** Procede, ante todo, que vengamos a pronunciarnos sobre la cuestión atinente a la inadmisibilidad del presente recurso que el Abogado del Estado, al oponerse a la estimación de la demanda, concreta en la falta de legitimación activa de la entidad recurrente, en la medida en que la Comunidad Autónoma de Canarias no ha justificado que ostente un derecho o interés legítimo para recurrir el reglamento.

Sin embargo, al rebatir esta apreciación en trance de conclusiones, la entidad recurrente centra acertadamente esta controversia, al insistir en que la disposición transitoria impugnada afecta al ámbito de su autonomía constitucionalmente garantizada, en tanto que constituye no solo una innovación respecto del precepto legal que pretende desarrollar, sino que además incide en el marco competencial propio de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Establece el artículo 19.1 d) de nuestra Ley Jurisdiccional al fijar las reglas de la legitimación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativa que las Administraciones de las Comunidades Autónomas lo están para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de la Administración del Estado; y esto es lo que justamente sucede en el supuesto sometido ahora a nuestro enjuiciamiento jurisdiccional.

Como ha sido ya anticipado, el conflicto suscitado con ocasión del presente recurso tiene un carácter sustancialmente competencial. Lo que la Comunidad Autónoma de Canarias reprocha ante todo a la disposición reglamentaria impugnada es que, al excederse del marco legal que le resulta de aplicación, el Estado ha invadido con ella las competencias que la Comunidad Autónoma tiene reconocidas por virtud de su Estatuto de Autonomía en materia de urbanismo y ordenación del territorio y litoral (30.15 L.O. 10/1982); ordenación del turismo (30.21 L.O. 10/1982); ordenación y planificación de la actividad económica regional (31.4 L.O. 10/1982) y protección del medio ambiente (32.12 L.O. 10/1982).

De ahí la necesidad, adelantada también, de proceder al tratamiento conjunto de ambas cuestiones, el rango y la competencia de la disposición impugnada. Que después, efectivamente, se haya producido la invasión competencial que se denuncia, es cuestión atinente ya al fondo del asunto que en los fundamentos que siguen habremos de examinar. Pero lo que no puede ponerse en cuestión, por virtud de cuanto antecede, es que la Comunidad Autónoma ostenta la legitimación legalmente requerida para promover el presente recurso contencioso-administrativo.

**QUINTO.-** Ya en cuanto al fondo, la queja de la Comunidad Autónoma que recorre la práctica totalidad de su escrito de demanda se sitúa concretamente en la falta de competencia del Estado para ampliar de forma unilateral las limitaciones a la propiedad privada más allá de la franja de cien metros desde la línea interior de la ribera del mar en que la Ley de Costas establece con carácter general el ámbito de la servidumbre de protección (artículo 23).

Cabe ampliar el ámbito de dicha zona, si bien de forma excepcional; y, en cualquier caso, en los términos establecidos por el apartado segundo de este mismo precepto legal, esto es: *"La extensión de esta zona podrá ser ampliada por la Administración del Estado, de acuerdo con la de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente hasta un máximo de otros 100 metros cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre en atención al tramo de costas de que se trate"*.





Por tanto, aparte del límite máximo establecido a tal fin (cien metros), se precisa en todo caso el acuerdo tripartito conjunto de las tres administraciones concernidas (la del Estado, la de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente). Tanto el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991, como este mismo Tribunal Supremo (Sentencia de 28 de diciembre de 2010 Rec. 6043/2007) así también lo han venido a ratificar.

**SEXTO.-** Entiende la entidad recurrente que la disposición transitoria décimocuarta, al extender la prohibición de aumento de volumen, altura y superficie de las construcciones existentes a la totalidad de la unidad edificatoria, independientemente de la parte de la construcción sobre la que se pretenda actuar, permite la elusión del acuerdo tripartito antes mencionado, en los supuestos en que la unidad edificatoria se sitúa a caballo de la zona comprendida en el ámbito de la servidumbre de protección y de la zona contigua exterior a dicho ámbito, lo que redundaría en un serio perjuicio a múltiples instalaciones turísticas existentes en Canarias.

A mayor abundamiento, ha de tomarse en consideración, que en el último párrafo del apartado segundo de la disposición transitoria recurrida, se establece que, de llegar a producirse una disminución del volumen de las construcciones, edificaciones e instalaciones existentes reguladas en el apartado 2 de la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/1988, *"su restablecimiento computará como nueva construcción"*.

Es decir, aun cuando se produzcan demoliciones en una parcela, para liberar la servidumbre de tránsito, o derruir edificaciones en zona de servidumbre de protección (por poner de ejemplo una práctica común de mejora del litoral), bastará que un edificio esté mínimamente afectado por la servidumbre de protección, para que no pueda aumentar su volumen, aunque este aumento se localice a doscientos metros del dominio público, porque en estos casos el Reglamento habría ampliado las limitaciones de la servidumbre a toda la edificación y, por tanto, incluso a la parte de la misma situada fuera de la franja de cien metros fijada por Ley.

**SÉPTIMO.-** El Abogado del Estado, como ya adelantamos, apela al principio de la unidad predial para justificar el alcance de la disposición transitoria décimocuarta, por lo que parece dispuesto a asumir de entrada la interpretación que de la disposición transitoria impugnada la Comunidad Autónoma intenta evitar.

Hemos de comenzar por indicar, ya de entrada, que la virtualidad del principio antes indicado no alcanza la proyección que pretende en todos los ámbitos en que se intenta hacer valer; y no es infrecuente que, por ejemplo, una misma finca pueda ser objeto de distinta consideración urbanística en todas o en alguna de sus partes por el planeamiento, cuando puede ser que su superficie sea de considerables dimensiones.

Pero, en todo caso, y más allá de ello, a los efectos que interesa resaltar para resolver la presente controversia, lo que resulta determinante es que es perfectamente viable una exégesis de la disposición controvertida en los autos (disposición transitoria décimocuarta), que permite conciliar su alcance con el de las competencias autonómicas existentes en la materia; y ello, sobre la base del entendimiento de que dicha disposición proyecta su virtualidad exclusivamente sobre la zona comprendida dentro del ámbito de la servidumbre de protección.

Esto es, la prohibición de aumento de volumen, altura y superficie de las construcciones existentes a la totalidad de la unidad edificatoria, independientemente de la parte de la construcción sobre la que se pretenda actuar, resulta de aplicación cuando la totalidad de dicha unidad edificatoria se integra dentro del ámbito de la indicada servidumbre; en sentido inverso, por tanto, no así cuando solo parcialmente se ubica dentro de ella, requiriéndose en tal caso como premisa la extensión del ámbito de la servidumbre por medio del acuerdo correspondiente.

Desde el punto de vista de las exigencias requeridas a la disposición transitoria reglamentaria controvertida en las presentes actuaciones a partir del rango normativo que le es propio, se impone cuando menos la conclusión precedente, a fin de no eludir la observancia de las prescripciones legales antes indicadas ( artículo 23 de la Ley de Costas ; cabalmente, a tenor de lo dispuesto en su apartado segundo), que se concretan, como ya hemos indicado, en la exigencia del acuerdo tripartito de las administraciones concernidas para ampliar las limitaciones legales más allá de la citada zona de servidumbre.

Este es, en efecto, la interpretación que concuerda con la disposición adicional cuarta de la Ley de Costas , introducida por la Ley 2/2013, de 29 de mayo ( artículo 1.40 ) y que la disposición transitoria que nos ocupa justamente está emplazada a desarrollar. En las tres letras que se modifican y en que se divide su apartado segundo, la disposición adicional cuarta de la Ley de Costas se refiere de manera sucesiva, tras la reforma de que ha sido objeto, a los terrenos ocupados de dominio público marítimo terrestre, a los terrenos emplazados en la zona de servidumbre de tránsito y a los que lo están en el resto de la zona de servidumbre de protección. Y al refrendar su constitucionalidad, la STC 233/2015, de 5 de noviembre , vino precisamente a contraer el ámbito de esta disposición legal (disposición adicional cuarta) en los términos que siguen:

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



En sustancia, la modificación de esta disposición transitoria consiste en la admisión de obras de reparación, mejora, consolidación y reparación, siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes. En contraste con la regulación vigente hasta 2013, la reforma implica: (i) la admisión por primera vez de este tipo de **obras en zona de dominio público** [apartado 2 a)]; (ii) la considerable ampliación de las **obras admitidas en la zona de servidumbre de tránsito**, que con anterioridad solo contemplaba la posibilidad de las pequeñas reparaciones que exija la higiene, ornato y conservación [apartado 2 b)]; y (iii) la regulación de las **obras admisibles en la zona de servidumbre de protección**, en sustitución de la redacción anterior, considerada inconstitucional y nula por la STC 149/1991, FJ 8 E), por invadir las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo [apartado 2 c)]. El nuevo apartado 3 incorpora requisitos comunes a todas estas obras, consistentes en establecer una serie de exigencias tendentes a mejorar la eficiencia energética y el ahorro efectivo del consumo de agua, y en sustituir la autorización por la técnica de la declaración responsable a efectos de manifestar el cumplimiento de los requisitos legales.>>

Más allá de ello, dicho sea de paso, las resoluciones constitucionales recaídas sobre esta nueva normativa legal: Sentencias 233/2015, de 5 de noviembre; 6/2016, de 21 de enero, 28/2016, de 18 de febrero; y 57/2016, de 17 de marzo, no proyectan el alcance de su doctrina sobre la controversia que estamos enjuiciando en este caso.

Por tanto, pese a la legitimidad reconocida ahora por virtud de la nueva normativa legal para realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización en los ámbitos antes expresados (con algunas variaciones en cuanto a su alcance), las previsiones relativas a la imposibilidad de aumentar el volumen, la altura y la superficie de las construcciones existentes no puede considerarse que se proyecten sino en el ámbito de la servidumbre de protección.

Se incurriría, por tanto, en un exceso respecto de tales previsiones legales, de extenderse su virtualidad fuera del ámbito de la citada servidumbre sin la adopción del acuerdo correspondiente entre las tres administraciones concernidas ( artículo 23.2 de la Ley de Costas ), infringiéndose de este modo el principio de la jerarquía normativa.

Ahora bien, desde la perspectiva expuesta, e interpretada la disposición transitoria décimocuarta del Reglamento en el sentido indicado, dicha disposición no vendría a contradecir la normativa legal que desarrolla y, por tanto, no ha lugar a acoger la pretensión anulatoria respecto de la misma que el recurso contencioso administrativo promovido contra ella intenta hacer valer.

**OCTAVO.-** Aunque proceda la desestimación del presente recurso contencioso administrativo por virtud de cuanto antecede, en la medida en que el precepto reglamentario controvertido en el litigio ( disposición transitoria décimocuarta del Reglamento de la Ley de Costas ) ha podido suscitar alguna duda razonable en cuanto a su alcance preciso, concurren circunstancias que podrían considerarse justificativas de la interposición del presente recurso y, por consiguiente, no se aprecian méritos para la imposición de las costas procesales a la parte recurrente, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 139 de nuestra Ley Jurisdiccional .

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido 1º.- Desestimar el recurso contencioso- administrativo nº **951/2014** interpuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias contra el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. 2º.- No imponer las costas ocasionadas por el recurso.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Rafael Fernandez Valverde Jose Juan Suay Rincon Cesar Tolosa Tribiño Francisco Jose Navarro Sanchis Jesus Ernesto Peces Morate Mariano de Oro-Pulido y Lopez PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.