INFORME TÉCNICO-JURÍDICO

AUDITORÍA JURÍDICA FINAL

Anteproyecto de Ley de Costas de Canarias

Texto analizado	Borrador de Ley de Costas de Canarias
Versión del borrador	7 de octubre de 2026
Situación	Trámite de información pública
Fecha del documento	3 de noviembre de 2026

Base técnica para participación administrativa y, en su caso, ulterior asesoramiento jurídico.

1. Objeto y alcance

El presente informe examina la compatibilidad del Borrador de Ley de Costas de Canarias, versión de 7 de octubre de 2026, con el bloque constitucional y estatutario de competencias, la legislación estatal de costas, el acuerdo de traspaso de funciones y servicios en materia de litoral, la normativa ambiental y la jurisprudencia constitucional más directamente aplicable.

El análisis se centra en los preceptos que presentan riesgos jurídicos identificables. La existencia de un riesgo no implica por sí sola que el precepto sea nulo: en varios casos cabe una interpretación conforme o una corrección de redacción que preserve la finalidad autonómica sin invadir el régimen general del dominio público marítimo-terrestre. Se distingue por ello entre hallazgos críticos, altos y medios.

Criterio central. Canarias dispone de un margen normativo y ejecutivo relevante en ordenación y gestión del litoral, reforzado por el artículo 157 del Estatuto y por el RD 713/2022. Ese margen debe ejercerse respetando el régimen general estatal del DPMT, las condiciones concretas del traspaso y los títulos estatales concurrentes. La STC 68/2024 confirma simultáneamente ambas premisas.

2. Conclusión ejecutiva

Se identifican 17 hallazgos que aconsejan modificar el texto antes de su aprobación: 6 de nivel crítico, 7 de nivel alto y 4 de nivel medio. Los riesgos más intensos no proceden de la existencia de una ley autonómica de costas, sino de determinadas reglas concretas que alteran condiciones estatales de ocupación del dominio público, el régimen de las concesiones, las obras de interés general o situaciones transitorias históricas.

- Nivel crítico: arts. 36.2.a y 36.3; 50.2; 64; disposiciones transitorias 3.ª, 4.ª y 9.ª.1.b.
- Nivel alto: arts. 4; 25.7; 35.2.g; 41.2 y 42; 43 en conexión con D.A. 5.ª; 44.2-44.5; D.A. 1.ª.2.
- Nivel medio: arts. 28.2; 29.2; 40.3; 66.

Los hallazgos más robustos para una alegación administrativa son los que se apoyan en contradicciones textuales con el RD 713/2022 y con la Ley 22/1988: discrepancias en concesiones (art. 50.2), obras de interés general (art. 64), vertidos (art. 36), presunciones de título o de necesidad de ocupación (D.T. 3.ª y 4.ª) y asimilación de prescripción urbanística a licencia (D.T. 9.ª).

Matriz ejecutiva de hallazgos

La clasificación expresa el nivel de riesgo jurídico apreciado en la redacción actual. No equivale a una declaración de nulidad, que solo correspondería al órgano jurisdiccional competente si el texto llegara a aprobarse y fuera impugnado.

N.º	Precepto	Hallazgo	Nivel
1	Art. 4	Atribución general de ordenación y gestión sobre ZEE y plataforma continental excesivamente amplia.	ALTO
2	Art. 25.7	Prevalencia indiscriminada de planes litorales sobre planeamiento ambiental o territorial.	ALTO
3	Art. 28.2	La “línea de pleamar” autonómica debe quedar expresamente desvinculada del deslinde estatal.	MEDIO

N.º	Precepto	Hallazgo	Nivel
4	Art. 29.2	La aprobación del proyecto no puede legitimar por sí sola ocupaciones del dominio público o sustituir títulos sectoriales.	MEDIO
5	Art. 35.2.g	El planeamiento urbanístico no puede generar una presunción general de imposibilidad de otra ubicación en DPMT.	ALTO
6	Art. 36.2.a y 36.3	Plazos de informes y prórroga de concesiones de vertido incompatibles con reglas estatales aplicables.	CRÍTICO
7	Art. 40.3	Concepto abierto de “otros usos excepcionales” susceptible de ampliar el marco estatal.	MEDIO
8	Arts. 41.2 y 42	El planeamiento puede orientar, pero no sustituir el juicio material exigido por el art. 25.2 de la Ley de Costas.	ALTO
9	Art. 43 y D.A. 5.ª	La asimilación actual de asentamientos rurales a suelo urbano no puede crear beneficios transitorios estatales retroactivos.	ALTO
10	Art. 44.2 a 44.5	Generalización de la franja de tres metros más allá del supuesto transitorio estatal que la permite.	ALTO
11	Art. 50.2	Régimen de discrepancias con el Estado contrario al RD 713/2022 para determinadas concesiones.	CRÍTICO
12	Art. 64	La Comunidad no puede apropiarse de la categoría estatal de obras de interés general del art. 111 de la Ley de Costas.	CRÍTICO
13	Art. 66	La potestad sobre áreas marinas protegidas debe explicitar el límite de continuidad ecológica y demás títulos estatales.	MEDIO
14	D.A. 1.ª.2	Lo implícito en el planeamiento no debe convertirse por ficción legal en “justificación expresa” exigida por el régimen estatal.	ALTO
15	D.T. 3.ª	Presunción categórica de que aparcamientos sin título son necesarios y no pueden tener otra ubicación.	CRÍTICO
16	D.T. 4.ª	Una ley autonómica no puede presumir que toda dotación municipal anterior a 1988 tenía título habilitante.	CRÍTICO
17	D.T. 9.ª.1.b	La prescripción de la potestad urbanística no equivale a una licencia municipal histórica.	CRÍTICO

3. Marco jurídico de referencia

El parámetro de contraste principal se estructura en cuatro niveles:

- Constitución Española: dominio público estatal (art. 132.2), distribución competencial y legislación básica ambiental (art. 149.1, en particular 23.ª).
- Estatuto de Autonomía de Canarias: ámbito espacial (art. 4), reglas generales de competencia (arts. 94 a 100), medio ambiente y espacios protegidos (arts. 153 y 154), ordenación del litoral (art. 157) y obras públicas (art. 159).
- Legislación estatal de costas: Ley 22/1988, Ley 2/2013 y Reglamento General de Costas aprobado por RD 876/2014, en la redacción vigente tras la anulación del RD 668/2022.
- Condiciones del traspaso: RD 713/2022, cuyo anexo delimita las funciones efectivamente asumidas por Canarias, las reservadas al Estado y los mecanismos de cooperación o acuerdo.
- Normativa ambiental: Ley 21/2013 de evaluación ambiental, Ley 42/2007 de patrimonio natural y biodiversidad y normativa estatal y europea sobre medio marino, Red Natura 2000 y planificación marítima.
- Jurisprudencia: especialmente STC 68/2024, sobre la Ley gallega del litoral, y STC 87/2013 en materia de espacios naturales protegidos marinos.

Nota de jurisprudencia. La STC 68/2024 no impide que una comunidad autónoma con competencia litoral identifique categorías de usos o gestione títulos. Sí exige que las normas autonómicas no sustituyan los presupuestos materiales de la Ley de Costas y que cada actuación concreta respete el régimen estatal del DPMT.

4. Hallazgos detallados

4.1. Art. 4 - Atribución general de ordenación y gestión sobre ZEE y plataforma continental excesivamente amplia.

NIVEL	**ALTO**
PRECEPTO	Art. 4

Contenido relevante

El artículo define como «espacio marítimo de las islas» las aguas canarias, la zona económica y la plataforma continental y afirma que su ordenación y gestión corresponde a la Comunidad Autónoma «en el marco de su legislación específica».

Valoración jurídica

El Estatuto de Autonomía no convierte la delimitación espacial de las aguas canarias en un título competencial general sobre la zona económica exclusiva o la plataforma continental. Su artículo 4.3 dispone expresamente que el ejercicio de competencias estatales o autonómicas sobre las aguas canarias y los restantes espacios marítimos debe atender a la distribución material de competencias establecida por la Constitución y el propio Estatuto, y que el perímetro de las aguas canarias no altera la delimitación de los espacios marítimos del Estado. La redacción del artículo 4 puede interpretarse conforme si se entiende como una referencia geográfica a los ámbitos en los que puedan proyectarse títulos autonómicos concretos; sin embargo, la frase final formula una competencia general de ordenación y gestión que excede esa idea y puede generar conflicto con títulos estatales sobre dominio público, medio marino, pesca marítima, navegación, puertos o planificación del espacio marítimo.

Normas y doctrina de contraste

Constitución, arts. 132.2 y 149.1; Estatuto de Autonomía de Canarias, arts. 4.3, 94, 95, 99, 153, 157 y títulos sectoriales aplicables; STC 68/2024.

Corrección recomendada

Reformular el artículo para afirmar que las competencias de Canarias se ejercerán sobre los espacios marítimos únicamente en la medida y con el alcance que resulte de cada título material autonómico, sin atribución general sobre la ZEE ni la plataforma continental.

Redacción orientativa. «Las competencias de la Comunidad Autónoma sobre los espacios marítimos se ejercerán de acuerdo con la distribución material de competencias establecida por la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la legislación estatal aplicable, sin que la delimitación espacial prevista en este artículo altere la titularidad ni el régimen jurídico de dichos espacios.»

4.2. Art. 25.7 - Prevalencia indiscriminada de planes litorales sobre planeamiento ambiental o territorial.

NIVEL	**ALTO**
PRECEPTO	Art. 25.7

Contenido relevante

El apartado 7 permite que determinados planes de ordenación litoral-marítima desplacen las determinaciones del planeamiento ambiental o territorial que resulten contradictorias con su contenido.

Valoración jurídica

La Comunidad Autónoma puede articular relaciones de prevalencia entre instrumentos propios dentro de sus competencias, pero una cláusula de desplazamiento formulada sin excepciones no puede neutralizar determinaciones derivadas de normativa ambiental básica, Red Natura 2000, espacios protegidos, planes de ordenación del espacio marítimo estatales, estrategias marinas u otros regímenes sectoriales de aplicación preferente. Además, los planes que establezcan el marco para proyectos con efectos significativos sobre el medio ambiente están sujetos, cuando proceda, a evaluación ambiental estratégica. La tramitación «abreviada y de fase única» prevista para estos planes no puede reducir garantías impuestas por la Ley 21/2013 o por el Derecho de la Unión Europea.

Normas y doctrina de contraste

Constitución, art. 149.1.23.ª; Ley 21/2013, especialmente art. 6; Ley 42/2007; normativa sobre Red Natura 2000; normativa estatal de ordenación del espacio marítimo y estrategias marinas.

Corrección recomendada

Añadir una salvaguarda expresa que excluya de la regla de desplazamiento las determinaciones ambientales y sectoriales de obligado cumplimiento y garantice la evaluación ambiental que corresponda.

Redacción orientativa. «La prevalencia prevista en este apartado operará exclusivamente dentro del ámbito competencial autonómico y sin perjuicio de la normativa básica ambiental, la Red Natura 2000, los espacios naturales protegidos, los planes de ordenación del espacio marítimo, las estrategias marinas y cualesquiera otros instrumentos sectoriales de aplicación obligatoria.»

4.3. Art. 28.2 - La “línea de pleamar” autonómica debe quedar expresamente desvinculada del deslinde estatal.

NIVEL	MEDIO
PRECEPTO	Art. 28.2

Contenido relevante

Se crea, «a los efectos de esta Ley», una línea de pleamar vinculada a la delimitación autonómica de tramos urbanos y naturales de playa, incluso permitiendo señalar una «línea probable».

Valoración jurídica

La previsión puede ser útil como referencia de gestión de playas, pero no puede producir efectos sobre la definición estatal de la ribera del mar, el deslinde del dominio público marítimo-terrestre ni el cómputo de sus servidumbres. Estos elementos forman parte del régimen general del demanio estatal y se determinan conforme a la Ley de Costas y a las competencias estatales correspondientes. La cláusula «a los efectos de esta Ley» reduce el riesgo, pero sería conveniente eliminar cualquier duda interpretativa, especialmente porque el artículo 28 utiliza la misma expresión técnica —pleamar— que la legislación estatal emplea en la definición del dominio público.

Normas y doctrina de contraste

Constitución, art. 132.2; Ley 22/1988, arts. 3 y 11 y concordantes; Estatuto de Autonomía, art. 157.

Corrección recomendada

Añadir una cláusula expresa de neutralidad demanial y de deslinde.

Redacción orientativa. «La línea prevista en este apartado tendrá exclusivamente efectos de gestión y clasificación de playas y no producirá efecto alguno sobre la delimitación del dominio público marítimo-terrestre, su deslinde ni el cómputo de las servidumbres legales.»

4.4. Art. 29.2 - La aprobación del proyecto no puede legitimar por sí sola ocupaciones del dominio público o sustituir títulos sectoriales.

NIVEL	MEDIO
PRECEPTO	Art. 29.2

Contenido relevante

Las instalaciones de seguridad, salubridad o accesibilidad en charcos y zonas de baño se califican como obras públicas de interés insular y se afirma que su ejecución queda legitimada con la aprobación del proyecto.

Valoración jurídica

La aprobación de un proyecto autonómico o insular puede producir efectos urbanísticos y habilitar la actuación desde la perspectiva de la obra pública propia, pero no sustituye el título de ocupación del dominio público marítimo-terrestre cuando este sea exigible, ni las autorizaciones ambientales, patrimoniales o sectoriales correspondientes. La frase «quedando legitimada su ejecución» es demasiado absoluta y puede ser interpretada como una dispensa general de títulos que proceden de normas estatales o de otros sectores.

Normas y doctrina de contraste

Ley 22/1988, arts. 31, 32 y régimen de títulos de ocupación; Estatuto de Autonomía, art. 157; RD 713/2022.

Corrección recomendada

Precisar que la aprobación del proyecto no exime de títulos demaniales ni autorizaciones sectoriales que resulten exigibles.

Redacción orientativa. «La aprobación del proyecto habilitará su ejecución en el ámbito de las competencias autonómicas o insulares, sin perjuicio de la obtención previa de los títulos de ocupación del dominio público y de las autorizaciones ambientales y sectoriales que sean legalmente exigibles.»

4.5. Art. 35.2.g - El planeamiento urbanístico no puede generar una presunción general de imposibilidad de otra ubicación en DPMT.

NIVEL	**ALTO**
PRECEPTO	Art. 35.2.g

Contenido relevante

El apartado g) considera, con carácter general, que todas las instalaciones, equipamientos y dotaciones previstas en el planeamiento urbanístico vigente requieren la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

Valoración jurídica

El artículo 32.1 de la Ley de Costas reserva la ocupación del dominio público a actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. La STC 68/2024 admite que una ley autonómica identifique categorías abstractas potencialmente compatibles, siempre que cada actuación concreta siga sometida íntegramente a la legislación estatal y se compruebe materialmente el presupuesto de necesidad. La mera inclusión de una instalación en un plan urbanístico no acredita, por sí sola, que su naturaleza exija el dominio público. El apartado g) invierte el juicio exigido por la norma estatal y convierte una decisión de planeamiento en una presunción general de necesidad demanial.

Normas y doctrina de contraste

Ley 22/1988, art. 32.1; STC 68/2024, doctrina sobre ocupaciones del DPMT y control caso por caso.

Corrección recomendada

Suprimir el apartado g) o transformarlo en un criterio no vinculante que exija siempre estudio de alternativas y motivación individualizada.

Redacción orientativa. «La previsión de una instalación, equipamiento o dotación en el planeamiento no eximirá de acreditar, en el procedimiento de otorgamiento del título demanial, que por su naturaleza no puede tener otra ubicación, mediante la correspondiente justificación y, cuando proceda, estudio de alternativas.»

4.6. Art. 36.2.a y 36.3 - Plazos de informes y prórroga de concesiones de vertido incompatibles con reglas estatales aplicables.

NIVEL	**CRÍTICO**
PRECEPTO	Art. 36.2.a y 36.3

Contenido relevante

El artículo fija un mes para todos los informes preceptivos y vincula la duración de la concesión demanial a la autorización de vertido, previendo la prórroga de la concesión para asegurar la continuidad del servicio.

Valoración jurídica

El RD 713/2022 reserva a la Administración General del Estado, para las concesiones del apartado B).3.a) —entre ellas las vinculadas a vertidos—, un informe preceptivo con plazo de dos meses. Una ley autonómica no puede reducir unilateralmente ese plazo a uno. Además, el artículo 58.4 de la Ley de Costas establece que la extinción de la autorización de vertido, cualquiera que sea la causa, lleva implícita la extinción de la concesión inherente de dominio público marítimo-terrestre. La continuidad de un servicio público puede justificar una tramitación preferente, medidas provisionales o una nueva concesión, pero no una prórroga automática que neutralice la regla de extinción prevista por la legislación estatal.

Normas y doctrina de contraste

RD 713/2022, anexo, apartados B).3.a) y C).1; Ley 22/1988, art. 58.4; Estatuto de Autonomía, art. 157.

Corrección recomendada

Sustituir el plazo de un mes por una remisión a los plazos reservados en el RD 713/2022 y eliminar toda prórroga automática de la concesión tras la extinción de la autorización de vertido.

Redacción orientativa. «Los informes preceptivos se solicitarán y emitirán en los plazos establecidos por la legislación estatal y por el acuerdo de traspaso vigente. La extinción, renovación o nuevo otorgamiento de la concesión demanial se regirá por la Ley estatal de Costas, sin perjuicio de las medidas administrativas legalmente posibles para asegurar la continuidad del servicio.»

4.7. Art. 40.3 - Concepto abierto de “otros usos excepcionales” susceptible de ampliar el marco estatal.

NIVEL	**MEDIO**
PRECEPTO	Art. 40.3

Contenido relevante

Se incluyen como usos excepcionales los compatibles y complementarios con otros usos, «sin menoscabo de otros de carácter excepcional que así sigan su curso».

Valoración jurídica

La legislación estatal de costas fija qué usos están prohibidos, cuáles son ordinariamente admisibles y en qué condiciones pueden autorizarse excepcionalmente en la servidumbre de protección. Una cláusula autonómica abierta no puede crear categorías materiales de excepción al margen del artículo 25 de la Ley de Costas. El apartado es salvable si se interpreta únicamente como una regla procedimental o clasificatoria interna y siempre subordinada a los supuestos excepcionales que permita la legislación estatal, pero la redacción actual no lo dice con suficiente precisión.

Normas y doctrina de contraste

Ley 22/1988, art. 25 y concordantes; STC 68/2024.

Corrección recomendada

Acotar expresamente la categoría a los usos excepcionales permitidos por la legislación estatal de costas.

Redacción orientativa. «Los usos excepcionales solo podrán comprender aquellos que, de acuerdo con la legislación estatal de costas, resulten excepcionalmente autorizables y cumplan íntegramente sus requisitos materiales y procedimentales.»

4.8. Arts. 41.2 y 42 - El planeamiento puede orientar, pero no sustituir el juicio material exigido por el art. 25.2 de la Ley de Costas.

NIVEL	ALTO
PRECEPTO	Arts. 41.2 y 42

Contenido relevante

Los artículos permiten que el planeamiento reconozca la imposibilidad de otra ubicación o el carácter necesario/conveniente de determinados servicios y el art. 42 considera convenientes para el DPMT las obras, instalaciones y actividades turísticas previstas en instrumentos de ordenación.

Valoración jurídica

El artículo 25.2 de la Ley de Costas exige un presupuesto material: que la actuación, por su naturaleza, no pueda tener otra ubicación o preste servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público. La STC 68/2024 admite categorías autonómicas abstractas, pero exige que la actuación concreta cumpla realmente los requisitos estatales. El planeamiento puede aportar elementos de juicio y ordenar espacialmente, pero no transformar de forma concluyente una actividad turística en servicio «conveniente» ni dispensar de la motivación individualizada. El art. 42 es especialmente problemático porque la calificación turística y su inclusión en un plan bastan para producir esa consideración.

Normas y doctrina de contraste

Ley 22/1988, art. 25.2; STC 68/2024, especialmente doctrina sobre usos en servidumbre de protección.

Corrección recomendada

Eliminar el automatismo ligado al planeamiento y exigir comprobación material, motivación y proporcionalidad en cada autorización.

Redacción orientativa. «La previsión en el planeamiento constituirá un elemento de ordenación y podrá ser valorada en el procedimiento, pero no sustituirá la acreditación y motivación individualizada de los presupuestos exigidos por el artículo 25.2 de la Ley estatal de Costas.»

4.9. Art. 43 y D.A. 5.ª - La asimilación actual de asentamientos rurales a suelo urbano no puede crear beneficios transitorios estatales retroactivos.

NIVEL	ALTO
PRECEPTO	Art. 43 y D.A. 5.ª

Contenido relevante

La disposición adicional quinta considera urbanos, a efectos de la ley, determinados asentamientos rurales que cuenten actualmente con ciertos servicios, en especial para aplicar el art. 43 y la disposición transitoria novena.

Valoración jurídica

El régimen transitorio de costas se vincula a situaciones urbanísticas históricas concretas. La disposición transitoria tercera de la Ley de Costas toma como referencia la clasificación existente a su entrada en vigor en 1988. La disposición transitoria primera de la Ley 2/2013 permitió extender determinados efectos a núcleos que no eran suelo urbano, pero solo si a la entrada en vigor de esa ley reunían requisitos determinados y mediante un procedimiento específico, con informe estatal favorable. Una asimilación autonómica basada en servicios actuales no puede reconstruir retroactivamente esas condiciones ni

generar por sí sola un régimen costero más favorable. Si la asimilación se limita a efectos urbanísticos autonómicos futuros, debe decirse de forma inequívoca.

Normas y doctrina de contraste

Ley 22/1988, D.T. 3.ª y 4.ª; Ley 2/2013, D.T. 1.ª; Reglamento General de Costas, régimen transitorio.

Corrección recomendada

Añadir una salvaguarda que excluya cualquier efecto sobre los requisitos históricos y transitorios de la legislación estatal de costas.

Redacción orientativa. «La asimilación prevista en esta disposición producirá únicamente efectos en el ámbito urbanístico autonómico y no alterará la clasificación, requisitos temporales ni condiciones exigidas por las disposiciones transitorias de la Ley 22/1988, la Ley 2/2013 y su normativa de desarrollo.»

4.10. Art. 44.2 a 44.5 - Generalización de la franja de tres metros más allá del supuesto transitorio estatal que la permite.

NIVEL	**ALTO**
PRECEPTO	Art. 44.2 a 44.5

Contenido relevante

El borrador permite que, junto a obras o instalaciones legalizadas o construidas con títulos habilitantes, la servidumbre quede reducida a tres metros y admite incluso su localización alternativa en determinados casos.

Valoración jurídica

La regla general del artículo 27.1 de la Ley de Costas es una servidumbre de tránsito de seis metros permanentemente expedita. El Reglamento General de Costas sí considera garantizado el tránsito con una franja de tres metros, pero únicamente «a los efectos» del supuesto transitorio del apartado 2.b) de la disposición transitoria cuarta de la Ley de Costas, es decir, respecto de determinadas obras en construcciones preexistentes sometidas a ese régimen. Por ello, el problema no es la cifra de tres metros en sí misma, sino su extensión general a cualquier obra o instalación legalizada o con título. Además, el artículo 27.3 reserva a la Administración del Estado la sustitución excepcional de la servidumbre cuando sea ocupada por obras en DPMT.

Normas y doctrina de contraste

Ley 22/1988, art. 27; Reglamento General de Costas, D.T. 14.ª.5; RD 713/2022, funciones reservadas y concurrentes.

Corrección recomendada

Limitar expresamente la franja de tres metros al supuesto transitorio estatal para el que está prevista y mantener seis metros como regla general; ajustar cualquier sustitución a la competencia estatal aplicable.

Redacción orientativa. «La anchura de tres metros prevista en la disposición transitoria decimocuarta.5 del Reglamento General de Costas será aplicable exclusivamente a los supuestos y efectos contemplados en dicho régimen transitorio. Fuera de ellos regirá la anchura establecida en el artículo 27 de la Ley de Costas.»

4.11. Art. 50.2 - Régimen de discrepancias con el Estado contrario al RD 713/2022 para determinadas concesiones.

NIVEL	CRÍTICO
PRECEPTO	Art. 50.2

Contenido relevante

Ante cualquier discrepancia con la Administración General del Estado, el borrador fija un mes de consultas y permite a la Comunidad Autónoma continuar y resolver si no hay acuerdo.

Valoración jurídica

El acuerdo de traspaso aprobado por RD 713/2022 establece reglas diferenciadas según el tipo de concesión. Para las concesiones de los apartados B).3.c) y d), el Estado dispone de dos meses para emitir informe y, si este es desfavorable, debe abrirse un período de consultas de hasta dos meses; el acuerdo entre ambas Administraciones es condición inexcusable para otorgar la concesión. Para el apartado B).3.b), la Comunidad puede disentir del informe estatal solo de forma expresamente motivada. El art. 50.2 sustituye estas reglas por una única solución más breve y, en los casos c) y d), permite exactamente lo que el acuerdo de traspaso prohíbe: otorgar sin acuerdo. Al tratarse de las condiciones del traspaso efectivo de funciones, la contradicción es directa y relevante.

Normas y doctrina de contraste

RD 713/2022, anexo, apartados B).3 y C).2-C).3; Estatuto de Autonomía, art. 157.

Corrección recomendada

Suprimir el apartado 2 y sustituirlo por una remisión expresa a las reglas de informe, discrepancia, consultas y acuerdo previstas en el RD 713/2022 o norma que lo sustituya.

Redacción orientativa. «Las discrepancias con la Administración General del Estado se resolverán conforme al régimen específico de informes, consultas y acuerdos establecido en el acuerdo de traspaso de funciones y servicios vigente y en la legislación estatal aplicable.»

4.12. Art. 64 - La atribución autonómica de obras de interés general conforme al art. 111 de la Ley de Costas excede el marco estatutario y del traspaso.

NIVEL	CRÍTICO
PRECEPTO	Art. 64

Contenido relevante

El artículo permite a Canarias planificar, programar, financiar, ejecutar y gestionar «obras de interés general» conforme a la definición y régimen jurídico del artículo 111 de la Ley de Costas.

Valoración jurídica

El artículo 111.1 de la Ley de Costas califica determinadas obras como de interés general y dispone que serán competencia de la Administración del Estado. El Estatuto canario atribuye a la Comunidad la ejecución de obras y actuaciones en el litoral «cuando no sean de interés general» y, respecto de las de interés general, participación, informe previo y, en su caso, ejecución/gestión en los términos de un convenio. El RD 713/2022 reproduce exactamente esta arquitectura: se traspasan las obras no calificadas de interés general; las de interés general pueden ser ejecutadas y gestionadas por Canarias solo en los términos de convenio con el Estado. El propio artículo 63.3 del borrador respeta esa regla, mientras el

artículo 64 la contradice al crear una categoría de «interés general autonómico» usando expresamente la definición estatal del art. 111.

Normas y doctrina de contraste

Ley 22/1988, art. 111; Estatuto de Autonomía, arts. 157 y 159; RD 713/2022, anexo B).7-B).10.

Corrección recomendada

Suprimir la referencia al artículo 111 y sustituir la categoría por obras autonómicas de interés público o estratégico que no tengan la calificación estatal de interés general; mantener para las obras del art. 111 la regla del artículo 63.3.

Redacción orientativa. «La Comunidad Autónoma podrá planificar, programar, financiar, ejecutar y gestionar obras de interés público autonómico en el litoral que, de acuerdo con la legislación estatal, no tengan la consideración de obras de interés general de competencia estatal. La ejecución o gestión autonómica de estas últimas requerirá el convenio previsto en el artículo 63.3.»

4.13. Art. 66 - La potestad sobre áreas marinas protegidas debe explicitar el límite de continuidad ecológica y demás títulos estatales.

NIVEL	**MEDIO**
PRECEPTO	Art. 66

Contenido relevante

El Gobierno de Canarias podrá declarar espacios marinos como áreas marinas protegidas y regular su gestión mediante plan.

Valoración jurídica

La remisión del artículo a la legislación de patrimonio natural y biodiversidad es jurídicamente relevante y permite una interpretación conforme. La Ley 42/2007 atribuye, con carácter general, al Estado la declaración y gestión de espacios naturales protegidos en el medio marino, salvo cuando exista continuidad ecológica con un espacio natural terrestre autonómico, avalada por la mejor evidencia científica. La STC 87/2013 confirmó esta regla. Para evitar que el desarrollo reglamentario transforme la cláusula en una potestad marina general, conviene reproducir expresamente el límite competencial en el propio artículo.

Normas y doctrina de contraste

Ley 42/2007, art. 37; STC 87/2013; Estatuto de Autonomía y títulos sectoriales marítimos.

Corrección recomendada

Añadir una referencia explícita a los supuestos en los que la legislación estatal atribuya a Canarias la declaración y gestión de espacios marinos, incluida la continuidad ecológica cuando proceda.

Redacción orientativa. «El Gobierno de Canarias podrá declarar y gestionar espacios naturales protegidos en el medio marino en los supuestos en que dicha competencia le corresponda conforme al artículo 37 de la Ley 42/2007 y a los restantes títulos competenciales aplicables.»

4.14. D.A. 1.ª.2 - Lo implícito en el planeamiento no debe convertirse por ficción legal en “justificación expresa” exigida por el régimen estatal.

NIVEL	ALTO
PRECEPTO	D.A. 1.ª.2

Contenido relevante

La disposición permite considerar que ordenanzas urbanísticas antiguas contienen una «justificación expresa» cuando los requisitos de la legislación de costas estén solo implícitos, previa justificación de suficiencia.

Valoración jurídica

Cuando la legislación estatal exige una justificación expresa para excepcionar o aplicar un régimen transitorio, ese estándar cumple una función de garantía: obliga a exteriorizar las razones y a permitir su control. Una ley autonómica puede establecer cómo se acredita una situación urbanística, pero resulta jurídicamente arriesgado equiparar por ficción normativa lo implícito a lo expresamente justificado si con ello se rebaja una condición estatal. La solución más segura es admitir documentos históricos y pruebas complementarias que acrediten materialmente el cumplimiento, sin declarar que una motivación inexistente pasa a ser «expresa».

Normas y doctrina de contraste

Ley 22/1988, D.T. 3.ª y D.A. 3.ª según el supuesto; Reglamento General de Costas; principios de seguridad jurídica y motivación.

Corrección recomendada

Sustituir la ficción de “justificación expresa” por un procedimiento de acreditación material y documental, sometido a las condiciones de la normativa estatal.

Redacción orientativa. «La suficiencia del planeamiento histórico podrá acreditarse mediante sus determinaciones, antecedentes y documentación complementaria, sin que dicha acreditación pueda sustituir los requisitos de justificación expresa exigidos por la legislación estatal de costas.»

4.15. D.T. 3.ª - Presunción categórica de que aparcamientos sin título son necesarios y no pueden tener otra ubicación.

NIVEL	CRÍTICO
PRECEPTO	D.T. 3.ª

Contenido relevante

Los aparcamientos públicos preexistentes en DPMT, sin título habilitante, podrán continuar porque la propia ley los considera instalaciones necesarias que no pueden tener otra ubicación debido a su función de acceso a la costa.

Valoración jurídica

El artículo 32.1 de la Ley de Costas exige que la imposibilidad de otra ubicación derive de la naturaleza de la actividad o instalación. Además, el artículo 28.2 de la propia Ley estatal ordena prever suficientes aparcamientos fuera del dominio público para garantizar el acceso al mar. La disposición autonómica invierte ambos criterios: convierte el hecho de que un aparcamiento preexistente facilite el acceso en prueba legal de que no puede situarse fuera del demanio. La STC 68/2024 permite categorías abstractas solo si no

sustituyen el control material de cada caso. La regularización, si fuese posible, debe ser individualizada y respetar además el régimen aplicable a obras preexistentes sin título.

Normas y doctrina de contraste

Ley 22/1988, arts. 28.2 y 32.1; STC 68/2024; régimen transitorio de la Ley de Costas y Reglamento.

Corrección recomendada

Suprimir la presunción de necesidad y prever, en su caso, un procedimiento individualizado de regularización condicionado a la legislación estatal, estudio de alternativas, integridad del demanio y garantía del uso público.

Redacción orientativa. «La continuidad de aparcamientos preexistentes sin título solo podrá autorizarse cuando sea jurídicamente posible conforme a la legislación estatal de costas y, tras análisis individualizado y estudio de alternativas, quede acreditado el cumplimiento de los requisitos para la ocupación del dominio público.»

4.16. D.T. 4.ª - Una ley autonómica no puede presumir que toda dotación municipal anterior a 1988 tenía título habilitante.

NIVEL	**CRÍTICO**
PRECEPTO	D.T. 4.ª

Contenido relevante

Las dotaciones y equipamientos municipales anteriores a la Ley de Costas de 1988 se consideran, «en todo caso», provistos de título habilitante que legitima su ocupación.

Valoración jurídica

La disposición transitoria cuarta.1 de la Ley de Costas y la disposición transitoria decimotercera del Reglamento contemplan expresamente obras e instalaciones anteriores a 1988 construidas sin la autorización o concesión exigible. Esas obras deben demolerse cuando no proceda su legalización por razones de interés público; la legalización exige el examen previsto en el régimen estatal. Por tanto, el ordenamiento estatal parte de que la antigüedad no prueba la existencia de título. Una norma autonómica no puede crear retroactivamente una concesión o autorización demanial inexistente ni convertir la ausencia documental en una presunción absoluta de legitimidad. El interés público municipal puede ser un elemento decisivo para una legalización, pero debe valorarse por el cauce legal correspondiente.

Normas y doctrina de contraste

Ley 22/1988, D.T. 4.ª.1; Reglamento General de Costas, D.T. 13.ª; Constitución, art. 132.2.

Corrección recomendada

Eliminar la presunción absoluta de título y sustituirla por un mecanismo de comprobación y, cuando proceda, legalización conforme al régimen estatal.

Redacción orientativa. «Las dotaciones y equipamientos municipales anteriores a la entrada en vigor de la Ley 22/1988 que carezcan de título se someterán al régimen de legalización previsto en la disposición transitoria cuarta de dicha Ley y en la disposición transitoria decimotercera de su Reglamento.»

4.17. D.T. 9.ª.1.b - La prescripción de la potestad urbanística no equivale a una licencia municipal histórica.

NIVEL	**CRÍTICO**
PRECEPTO	D.T. 9.ª.1.b

Contenido relevante

Para acceder al régimen de declaración responsable de obras en construcciones preexistentes, se asimila a licencia municipal la acreditación de que ha prescrito la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística, si la obra es anterior a la Ley de Costas.

Valoración jurídica

La disposición transitoria cuarta de la Ley de Costas distingue entre obras e instalaciones construidas legalmente —con la autorización o concesión exigible— y obras ejecutadas sin título, para las que prevé un régimen de demolición o legalización por interés público. La prescripción de la potestad urbanística impide determinadas medidas de restablecimiento en el ámbito urbanístico, pero no transforma una construcción en obra ejecutada al amparo de licencia ni crea el título demanial o sectorial que nunca existió. Equiparar prescripción y licencia altera el presupuesto histórico del régimen transitorio estatal y puede permitir utilizar una declaración responsable en situaciones que previamente requerirían legalización conforme a la legislación de costas.

Normas y doctrina de contraste

Ley 22/1988, D.T. 4.ª; Reglamento General de Costas, D.T. 13.ª y 14.ª; principio de competencia sobre el DPMT.

Corrección recomendada

Suprimir la asimilación entre prescripción y licencia. Mantener únicamente los supuestos de licencia histórica o legalización formal conforme al régimen estatal.

Redacción orientativa. «La existencia de licencia previa se acreditará mediante el correspondiente título municipal o mediante la legalización formal efectuada conforme a la normativa de costas aplicable. La prescripción de potestades urbanísticas no se considerará equivalente a licencia a estos efectos.»

5. Riesgos transversales de técnica normativa

Además de los hallazgos individualizados, el texto presenta tres riesgos transversales que conviene corregir en la versión que continúe su tramitación:

- Evitar presunciones legales absolutas que conviertan decisiones urbanísticas, antigüedad de una instalación o funciones de servicio público en sustitutos automáticos de los requisitos materiales de la Ley de Costas.
- Incorporar una cláusula general de respeto a las condiciones del RD 713/2022, especialmente en informes estatales, discrepancias, concesiones y obras de interés general. Una remisión genérica a la “legislación estatal de costas” no resuelve contradicciones explícitas posteriores dentro del propio articulado.
- Reforzar las salvaguardas ambientales y climáticas de los instrumentos litorales: evaluación ambiental estratégica cuando proceda, compatibilidad con Red Natura 2000, espacios protegidos, estrategias marinas y planes de ordenación del espacio marítimo, y consideración expresa del riesgo de regresión costera y subida del nivel del mar.

6. Priorización para alegaciones administrativas

A efectos de participación pública, se recomienda concentrar el núcleo de las alegaciones en las contradicciones normativas más objetivables y formular el resto como solicitudes de precisión o interpretación conforme. Una estructura eficaz sería:

1. Solicitar modificación expresa de los arts. 36.2.a/36.3, 50.2 y 64 y de las D.T. 3.ª, 4.ª y 9.ª.1.b, por presentar las incompatibilidades más directas con normas estatales aplicables.
2. Solicitar corrección de los arts. 4, 35.2.g, 41-42 y 44 y de la D.A. 5.ª, evitando automatismos competenciales, urbanísticos o demaniales.
3. Solicitar cláusulas de salvaguarda en los arts. 25.7, 28.2, 29.2, 40.3 y 66 y en la D.A. 1.ª.2.
4. Pedir que la memoria final de tramitación responda de forma individualizada y razonada a estas observaciones, conforme al artículo 83.3 de la Ley 39/2015.

7. Conclusión final

El Anteproyecto parte de una competencia autonómica real y relevante sobre el litoral, pero en su redacción actual contiene varios preceptos que desdibujan la frontera entre ordenar y gestionar el litoral —competencias ampliamente asumidas por Canarias— y alterar el régimen general del dominio público marítimo-terrestre o las condiciones del traspaso estatal. La mayor vulnerabilidad se concentra allí donde el texto sustituye un control individualizado por una presunción legal, reduce plazos o condiciones fijados en el RD 713/2022, o atribuye a la Comunidad facultades reservadas al Estado respecto de obras de interés general.

La corrección de los 17 puntos señalados permitiría conservar la mayor parte de la arquitectura del Anteproyecto y, al mismo tiempo, reducir de forma sustancial el riesgo de controversia competencial, inseguridad jurídica y futura litigiosidad. Desde una perspectiva de técnica legislativa, resulta preferible formular reglas autonómicas compatibles y complementarias con la legislación estatal antes que reproducir o reinterpretar conceptos estatales mediante ficciones o presunciones que puedan modificar su alcance.

ANEXO I. Fuentes oficiales

Borrador de Ley de Costas de Canarias, versión 7.10.26:
https://www.gobiernodecanarias.org/participacionciudadana/iniciativas/.docs/opvm/Borrador-de-Ley-de-Costas-de-Canarias-.pdf

Trámite oficial de información pública:
https://www.gobiernodecanarias.org/participacionciudadana/iniciativas/iniciativas/detalle/IP-Anteproyecto-de-Ley-de-Costas-de-Canarias/

Constitución Española - BOE: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229

Estatuto de Autonomía de Canarias - LO 1/2018: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-15138

Ley 22/1988, de Costas: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-18762

Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-5670

Reglamento General de Costas - RD 876/2014: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-10345

RD 713/2022, traspaso de funciones y servicios a Canarias: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-14778

Ley 21/2013, de evaluación ambiental: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913

Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21490

Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565

STC 68/2024, de 23 de abril: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-10946

STC 87/2013, de 11 de abril - Tribunal Constitucional:
https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/23400

Las referencias a textos consolidados del BOE se utilizan como instrumento de consulta. Para actuaciones contenciosas debe verificarse siempre el texto oficial vigente y, en su caso, la publicación originaria y sus modificaciones.