

Autonomía, costas y litoral

Joan Manuel Trayter (coord.)
Josep M. Aguirre i Font
Francesc Xavier Berga Vayreda
Avelino Blasco Esteve
Marta García Pérez
Ángel Lobo Rodrigo
Neus París Domènech
Adriana Pousa García
F. Javier Sanz Larruga



Autonomía, costas y litoral

Autonomía, costas y litoral

Joan Manuel Trayter (coord.)
Josep M. Aguirre i Font
Francesc Xavier Berga Vayreda
Avelino Blasco Esteve
Marta García Pérez
Ángel Lobo Rodrigo
Neus París Domènech
Adriana Pousa García
F. Javier Sanz Larruga



Generalitat de Catalunya
**Institut d'Estudis
de l'Autogovern**



G CONSELLERIA
O PRESIDÈNCIA,
I FUNCIÓ PÚBLICA
B I GUALTAT
/ INSTITUT ESTUDIS
AUTONÒMICS

Barcelona y Palma 2023

Biblioteca de Catalunya. Datos CIP:

Autonomia, Costes i Litoral (Jornades) (2022 : Palma, Illes Balears ; Girona, Catalunya), autor

Autonomía, costas y litoral. – (Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern ; 15)
Selecció de les ponències presentades a les jornades "Autonomia, Costes i Litoral" celebrades a Palma, els dies 31 de març i 1 d'abril de 2022, i a Girona, el 21 d'octubre del mateix any, organitzades per l'Institut d'Estudis Autònoms del Govern de les Illes Balears i l'Institut d'Estudis de l'Autogovern de la Generalitat de Catalunya.
– Bibliografia

ISBN 9788419695192

I. Trayter Jiménez, Joan Manuel, editor literari II. Institut d'Estudis de l'Autogovern (Catalunya) III. Institut d'Estudis Autònoms (Illes Balears)

IV. Títol V. Col·lecció: Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern ; 15

1. Zones costaneres – Ordenació – Espanya – Congressos. 2. Competència (Dret)

– Espanya – Comunitats autònomes – Congressos

711(210.5)(460)(063)

342.25(460)(063)

La publicación de este libro no implica responsabilidad alguna sobre su contenido por parte de las instituciones editoras.

© 2023 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern
Palau Centelles. Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona
web: <https://iea.gencat.cat>

© 2023 Govern de les Illes Balears. Institut d'Estudis Autònoms
C/ de Sant Pere, 7, 4t - 07012 Palma
web: <http://iea.caib.es>

Diseño: Addenda

ISBN: 978-84-19695-19-2

DL B 8203-2023

Producció: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

Tipografia: Calendas plus



Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons de tipo reconocimiento de autoría, usos no comerciales y sin obra derivada.

Sumario

Presentació	7
Presentación	11
I Las coordenadas constitucionales y estatutarias en materia de costas y litoral <i>Joan Manuel Trayter</i>	15
II Competencias estatales y autonómicas en materia de costas <i>Avelino Blasco Esteve</i>	27
III La conflictividad en relación con las competencias estatales en materia de costas: la perspectiva autonómica <i>Neus París Domènech</i>	59
IV Los trasposos de funciones y servicios en materia de costas. La experiencia catalana <i>Francesc Xavier Berga Vayreda</i>	87
V La pluralidad competencial en materia de costas y litoral (Illes Balears) <i>Adriana Pousa García</i>	107
VI Los trasposos de competencias en materia de costas a Canarias: una visión prospectiva <i>Ángel Lobo Rodrigo</i>	141
VII La planificación espacial marina, la interacción tierra-mar y su incidencia sobre las competencias autonómicas <i>F. Javier Sanz Larruga</i>	167
VIII Bases jurídicas para una gestión integrada del litoral: el ejemplo catalán <i>Josep M. Aguirre i Font</i>	197
IX Autonomía y dominio público marítimo-terrestre: la problemática competencial sobre el DPMT en el marco del estado de las autonomías <i>Marta García Pérez</i>	223
Nota sobre los autores	257
Índice general	261

Presentació

L'Institut d'Estudis Autonòmics del Govern de les Illes Balears i el seu homòleg del Govern de la Generalitat de Catalunya, l'Institut d'Estudis de l'Autogovern, en el marc de la seva fructífera col·laboració, van decidir organitzar conjuntament unes jornades sobre costes i litoral, que es van desenvolupar en dues sessions: la primera, a Palma, els dies 31 de març i 1 d'abril de 2022, i la segona, a Girona, el 21 d'octubre del mateix any; aquesta darrera, coordinada pel professor Joan Manuel Trayter, catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Girona.

L'oportunitat d'aquestes jornades per a ambdues institucions convocants era indiscutible. De fet, el Govern de les Illes Balears es troba en plena negociació amb l'Estat per a l'efectivitat dels traspassos en matèria de costes i gestió del litoral, procés que finalment va desembocar en el Reial decret 994/2022, de 29 de novembre, que preveu l'efectivitat del traspàs de funcions i serveis el dia 1 de juliol de 2023. A Catalunya, en particular, l'impuls d'un pla director urbanístic de la Costa Brava, amb quaranta-un municipis afectats, o la conflictivitat derivada de la Llei catalana 8/2020, de 30 de juliol, de protecció i ordenació del litoral, resolta amb la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 18/2022, de 8 de febrer, van tornar a posar en relleu la qüestió.

Amb la participació de ponents d'extracció acadèmica, però també amb representants de diverses administracions concernides per la matèria, es van abordar diferents qüestions entorn de tres eixos: la dinàmica d'aplicació dels estatuts de segona generació de les comunitats autònomes costaneres; l'abast funcional real de les competències assumides, a la vista de les funcions executives i dels controls, en bona part discrecionals, que manté l'Estat; i el funcionament dels mecanismes de col·laboració, tant els de cooperació com les comissions mixtes encarregades de negociar i verificar els corresponents traspassos.

Certament, com s'ha dit, els estatuts de segona generació i els potencials traspassos que en deriven han servit per recuperar un debat que va estar molt present durant l'etapa primària del desenvolupament autonòmic; en gran part, propiciat per la interpretació de la titularitat estatal del domini públic marítimoterrestre a l'Estat (art. 132.2 CE), i mediatitzat per la Llei estatal 22/1988, de 8 de juliol, de costes, i és clar, per la rellevant STC 149/1991, de 4 de juliol. Aquesta resolució, autèntic *leading case* en la ma-

tèria, va legitimar l'Estat no només per gestionar el demani, sinó també per donar entrada a les bases estatals en medi ambient, amb la qual cosa va provocar una reducció del marge autonòmic per fixar polítiques pròpies.

Posteriorment, va venir l'època marcada pels estatuts de segona generació. Els estatuts de Catalunya, Andalusia i les Canàries, en termes molt similars, van atribuir a aquestes comunitats autònomes competències exclusives sobre ordenació del litoral i gestió del domini públic, mentre que les Illes Balears van assumir la competència executiva sobre gestió del demani. La STC 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut de Catalunya, no posà objeccions a l'esquema de repartiment competencial, que ulteriorment es va anar replicant en altres normes institucionals bàsiques de les comunitats amb litoral. A partir d'aquí, a més, es van formalitzar diversos traspassos: Catalunya (2007 i 2008), Andalusia (2011), les Canàries (2022) i, darrerament, les Illes Balears (2022).

En el camí, la ja esmentada STC 18/2022, sobre la legislació catalana de costes de 2020, va incorporar com a gran novetat —i a l'empara competencial de l'Estatut de 2006— diferents instruments de planejament del litoral com ara els plans de protecció i ordenació, els plans d'usos o la regulació d'usos temporals sotmesos a autorització per part dels ajuntaments.

No obstant, aquestes fites a nivell normatiu i jurisprudencial projecten una imatge incompleta del sector examinat. En efecte, les funcions executives reservades a l'Estat com a titular del domini públic han estat i continuen sent —tot i la col·laboració existent— una font de conflictes amb l'Estat, derivada sobretot dels informes que s'exigeixen preceptivament o de la necessitat que existeixi un acord previ entre les dues administracions. Tot plegat determina que, en molts casos, hi hagi un règim de control molt rígid, sobretot en l'esfera de les concessions demaniales o en la gestió dels ports.

La publicació que teniu a les mans aplega una selecció de les ponències presentades en les dues sessions, la de Palma i la de Girona, a cura dels professors Joan Manuel Trayter (coordinador) i Josep Maria Aguirre, tots dos de la Universitat de Girona. A parer nostre, constitueix un treball de qualitat i de referència per a tots els operadors del sector, ja siguin representants de l'Administració, acadèmics o experts interessats en la distribució competencial en l'àmbit de les costes i el litoral. Es tracta d'un estudi amb vocació de balanç del període precedent i de prospecció en una matèria evolutiva i dinàmica tanmateix, atès que es veu afectada per fenòmens sobrevinguts, cada dia més rellevants —per exemple, la preservació dels espais naturals per tal d'aturar la pèrdua de biodiversitat, en el

context de les polítiques públiques que tenen per objecte reduir al màxim l'impacte del canvi climàtic—, però també per la necessitat d'ajustar la gestió del litoral a un esquema d'organització territorial del poder equilibrat i proper a les necessitats de la ciutadania.

Lluís J. Segura Ginard
Director de l'Institut d'Estudis Autònoms,
Govern de les Illes Balears

Joan Ridaó Martín
Director de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern,
Generalitat de Catalunya

Presentación

El Institut d'Estudis Autònoms del Gobierno de las Illes Balears y su homólogo del Gobierno de la Generalitat de Catalunya, el Institut d'Estudis de l'Autogovern, en el marco de su fructífera colaboración, decidieron organizar conjuntamente unas jornadas sobre costas y litoral, que se desarrollaron en dos sesiones: la primera, en Palma, los días 31 de marzo y 1 de abril de 2022, y la segunda, en Girona, el 21 de octubre del mismo año; esta última, coordinada por el profesor Joan Manuel Trayter, catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Girona.

La oportunidad de estas jornadas para ambas instituciones convocantes era indiscutible. De hecho, el Gobierno de las Illes Balears se encuentra en plena negociación con el Estado para la efectividad de los traspasos en materia de costas y gestión del litoral, proceso que finalmente desembocó en el Real Decreto 994/2022, de 29 de noviembre, que prevé la efectividad del traspaso de funciones y servicios el día 1 de julio de 2023. En Catalunya, en particular, el impulso de un plan director urbanístico de la Costa Brava, con cuarenta y un municipios afectados, o la conflictividad derivada de la Ley catalana 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral, resuelta con la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 18/2022, de 8 de febrero, de nuevo pusieron de relieve la cuestión.

Con la participación de ponentes de extracción académica, pero también con representantes de varias administraciones concernidas por la materia, se abordaron diferentes cuestiones en torno a tres ejes: la dinámica de aplicación de los estatutos de segunda generación de las comunidades autónomas costeras; el alcance funcional real de las competencias asumidas, a la vista de las funciones ejecutivas y de los controles, en gran parte discrecionales, que mantiene el Estado; y el funcionamiento de los mecanismos de colaboración, tanto los de cooperación como las comisiones mixtas encargadas de negociar y verificar los correspondientes traspasos.

Ciertamente, como se ha dicho, los estatutos de segunda generación y los potenciales traspasos que de ellos derivan han servido para recuperar un debate que estuvo muy presente durante la etapa primaria del desarrollo autonómico; en gran parte, propiciado por la interpretación de la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre en el Estado (art. 132.2 CE), y mediatizado por la Ley estatal 22/1988, de 8 de julio, de Costas, y por supuesto, por la relevante STC 149/1991, de 4 de julio. Esta

resolución, auténtico *leading case* en la materia, legitimó al Estado no solo para gestionar el demanio, sino también para dar entrada a las bases estatales en medio ambiente, con lo que provocó una reducción del margen autonómico para establecer políticas propias.

Posteriormente, llegó la época marcada por los estatutos de segunda generación. Los estatutos de Catalunya, Andalucía y Canarias, en términos muy similares, atribuyeron a estas comunidades autónomas competencias exclusivas sobre ordenación del litoral y gestión del dominio público, mientras que las Illes Balears asumieron la competencia ejecutiva sobre gestión del demanio. La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Catalunya, no puso reparos al esquema de reparto competencial, que ulteriormente se fue replicando en otras normas institucionales básicas de las comunidades con litoral. A partir de aquí, además, se formalizaron varios traspasos: Catalunya (2007 y 2008), Andalucía (2011), Canarias (2022) y, recientemente, Illes Balears (2022).

Por el camino, la ya citada STC 18/2022, sobre la legislación catalana de costas de 2020, incorporó como gran novedad —y con el amparo competencial del Estatuto de 2006— diferentes instrumentos de planeamiento del litoral como, por ejemplo, los planes de protección y ordenación, los planes de usos o la regulación de usos temporales bajo autorización por parte de los ayuntamientos.

No obstante, estos hitos a nivel normativo y jurisprudencial proyectan una imagen incompleta del sector examinado. En efecto, las funciones ejecutivas reservadas al Estado como titular del dominio público han sido y siguen siendo —pese a la colaboración existente— una fuente de conflictos con el Estado, derivada sobre todo de los informes que preceptivamente se exigen o de la necesidad de que exista un acuerdo previo entre las dos administraciones. Todo ello determina que, en muchos casos, exista un régimen de control muy rígido, especialmente en la esfera de las concesiones demaniales o en la gestión de los puertos.

La publicación que tiene en sus manos reúne una selección de las ponencias presentadas en las dos sesiones, la de Palma y la de Girona, al cuidado de los profesores Joan Manuel Trayter (coordinador) y Josep Maria Aguirre, ambos de la Universitat de Girona. A nuestro juicio, este constituye un trabajo de calidad y de referencia para todos los operadores del sector, ya sean representantes de la Administración, académicos o expertos interesados en la distribución competencial en el ámbito de las costas y el litoral. Se trata de un estudio con vocación de balance del período precedente y de prospección en una materia, sin embargo, evolutiva y dinámica, dado que

se ve afectada por fenómenos sobrevenidos, cada vez más relevantes —por ejemplo, la preservación de los espacios naturales para frenar la pérdida de biodiversidad, en el contexto de las políticas públicas cuyo objeto es reducir al máximo el impacto del cambio climático—, pero también por la necesidad de ajustar la gestión del litoral a un esquema de organización territorial del poder equilibrado y cercano a las necesidades de la ciudadanía.

Lluís J. Segura Ginard
Director del Institut d'Estudis Autonòmics,
Govern de les Illes Balears

Joan Ridaó Martín
Director del Institut d'Estudis de l'Autogovern,
Generalitat de Catalunya

I

Las coordenadas constitucionales y estatutarias en materia de costas y litoral

Joan Manuel Trayter

1. Introducción

La protección de nuestras costas, de nuestro litoral, es una preocupación constante desde hace unos años. Sobre los 7.880 kilómetros de costa —es decir, el 7 % de nuestro territorio—, se ubica el 35 % de la población. El 40 % de ese territorio se encuentra urbanizado. Además, sobre él ejercen sus competencias la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y los entes locales, de modo que se debe hacer un esfuerzo suplementario de coordinación y cooperación entre las distintas administraciones públicas para establecer las reglas de utilización de ese espacio.

A lo largo de la historia ha habido distintas preocupaciones al respecto, que pasamos a describir de manera somera a continuación.

2. La distinta regulación legal y jurisprudencial de las costas y el litoral

2.1. La preocupación por el turismo de sol y playa: la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas

En su origen, la preocupación del legislador fue la de desarrollar el turismo como un importante sector de la economía, por lo que se dictó la

Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas, hoy derogada. En ese momento, preocupaban el desarrollismo y la potenciación de la economía, dejando de lado otros aspectos que vendrían posteriormente.

2.2. La Constitución española de 1978

Con la entrada en vigor de la Constitución (CE), distintos preceptos incidieron directamente en la regulación de las costas y el litoral. Así, podemos señalar el artículo 45, que regula, como principio rector, el medio ambiente:

Artículo 45

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Los artículos 149.1.1 y 149.1.23 regulan, fundamentalmente, las cuestiones competenciales del Estado y de las comunidades autónomas:

Artículo 149

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:
 - 1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

(...)

- 23.ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias

Y, finalmente, cabe destacar el artículo 132, que regula el dominio público y establece:

Artículo 132

1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.
2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.
3. Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación.

2.3. La preocupación por la protección del litoral: el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, los reales decretos de traspaso y la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas

En 1988 se dicta la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que, si se tuviera que resumir en pocas palabras, se diría que constituye un código del dominio público marítimo-terrestre, que regula las cuestiones urbanísticas que son necesarias para la protección de las costas y del litoral e intenta dar solución a problemas que hasta entonces se habían planteado. El problema surge cuando en las disposiciones transitorias se excepciona la aplicación de la ley al comprobar que los ayuntamientos, en su mayoría, no podían hacer frente a las cargas económicas que derivaban de la aplicación pura y dura de la ley. En ese contexto, se dicta el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, que aprueba el Reglamento general para el desarrollo y la ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, hoy derogado. La regulación legal se completa con las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y el resto de los estatutos de autonomía de primera generación, así como las sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC) que se dictan en la materia. En concreto, destacaríamos la Sentencia 149/1991, de 4 de julio, respecto a las cuestiones competenciales: en ella se puede leer que el dominio público estatal no es título competencial para atribuir la globalidad de competencias al Estado, reconoce una cierta visión centralista de la Ley de Costas, y valida la previsión de que en las zonas de servidumbre se exija el doble informe Estado - comunidades autónomas. Así, la sentencia manifiesta 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.

La doctrina de esa sentencia es completada por otras posteriores, como, por ejemplo, la Sentencia 57/2015, de 18 de marzo, respecto a las cuestiones urbanísticas que derivaban de la Ley cántabra 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral.

2.4. La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas

A la vista de algunas disfunciones en la aplicación de la Ley de Costas de 1988, el legislador decidió modificarla mediante la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, a la que siguió el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, que aprueba el Reglamento General de Costas y que deroga el anterior.

Este bloque normativo intenta dar mayor seguridad jurídica a las previsiones de la Ley de Costas del 1988; prevé los planes de ordenación y protección del litoral, los planes de uso del litoral, y modifica los regímenes concesionales respecto al plazo, pues expiraban los previstos en la ley de 1988. También modifica los plazos de las autorizaciones previstos inicialmente. Sobre esa ley fue dictada la Sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre.

2.5. El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. Las reglas competenciales

Se dictan, a partir del año 2006, los estatutos de nueva generación, cuyo articulado incide en el tema que planteamos. Así, hay que destacar el artículo 84:

Artículo 84. Competencias locales

1. El presente Estatuto garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeta solo a control de constitucionalidad y de legalidad.

2. Los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes:

a) La ordenación y la gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística y la conservación y el mantenimiento de los bienes de dominio público local.

(...)

n) La regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, los ríos, los lagos y la montaña.

3. La distribución de las responsabilidades administrativas en las materias a que se refiere el apartado 2 entre las distintas administraciones locales debe tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por las leyes aprobadas por el Parlamento, por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo establecido por la Carta Europea de la Autonomía Local, por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal, y por el principio de suficiencia financiera.

4. La Generalitat debe determinar y fijar los mecanismos para la financiación de los nuevos servicios derivados de la ampliación del espacio competencial de los gobiernos locales.

Por otro lado, el artículo 144, sobre medio ambiente:

Artículo 144. Medio ambiente, espacios naturales y meteorología. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección. Esta competencia compartida incluye en todo caso:

a) El establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos.

(...)

c) La regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático si no tienen por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos.

(...)

g) La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de Cataluña, así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad Autónoma. En todo caso, dentro de su ámbito territorial, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas.

(...)

k) La prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como el correspondiente régimen sancionador.

l) Las medidas de protección de las especies y el régimen sancionador.

2. Corresponde a la Generalitat, en materia de espacios naturales, la competencia exclusiva que, respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución, incluye, en todo caso, la regulación y la declaración de las figuras de protección, delimitación, planificación y gestión de espacios naturales y de hábitats protegidos situados en Cataluña.

3. La Generalitat, en el caso de los espacios naturales que superan el territorio de Cataluña, debe promover los instrumentos de colaboración con otras Comunidades Autónomas para crear, delimitar, regular y gestionar dichos espacios.

4. La declaración y la delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal requiere el informe preceptivo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. Si el espacio está situado íntegramente en el territorio de Cataluña, la gestión corresponde a la Generalitat.

(...)

6. La Generalitat ejerce sus competencias mediante el Cuerpo de Agentes Rurales, competentes en la vigilancia, el control, la protección, la prevención integral y la colaboración en la gestión del medio ambiente. Los miembros de este cuerpo tienen la condición de agentes de la autoridad y ejercen funciones

de policía administrativa especial y policía judicial, en los términos previstos en la ley.

Y, finalmente, respecto a la atribución en exclusiva de la ordenación del territorio y del urbanismo como competencia autonómica, el artículo 149.3, relativo a la ordenación del litoral:

Artículo 149. Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo 3. Corresponde a la Generalitat, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:

- a) El establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes.
- b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición.
- c) La regulación y la gestión del régimen económico financiero del dominio público marítimo terrestre en los términos previstos por la legislación general.
- d) La ejecución de obras y actuaciones en el litoral catalán cuando no sean de interés general.

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010, de 28 de junio (en concreto, el fundamento jurídico 92), recaída sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, desestima la impugnación del artículo 149.3 del Estatuto, valida el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas previsto en este, y da una visión más autonomista en la materia, pues el acervo legislativo siempre deberá ser interpretado de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En concreto, el fundamento jurídico (FJ) 92 señala:

El art. 149 EAC, que lleva como rúbrica «Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo», es objeto de impugnación en sus apartados 2, 3 b) y 4, como se ha reseñado en el antecedente 84 donde también constan las posiciones de las demás partes personadas.

La impugnación del art. 149.2 EAC denuncia la exigencia de informe de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado para «la determinación de la ubicación de las infraestructuras y los equipamientos de titularidad estatal en Cataluña». Según los recurrentes, esta previsión implica un condicionamiento del ejercicio de la competencia exclusiva de Estado en relación con las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 CE). La impugnación no puede acogerse en razón de la misma argumentación que desarrollamos con ocasión de nuestro enjuiciamiento de los arts. 140.3 y 148.2 EAC (fundamentos jurídicos 85 y 91), preceptos que también prevén la existencia de informes autonómicos en relación con la calificación de los puertos y de las obras públicas como de interés general. Hemos de remitirnos, pues, a lo allí dicho sobre la adecuación a la Constitución de dichos informes, aunque en este caso haya que añadir al dato de que el informe no sea vinculante la precisión de que no se emite por la Generalitat, sino por la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, esto es, por un órgano paritario de colaboración en el que se integran representantes de ambas Administraciones (con el significado y funciones que precisaremos en el fundamento jurídico 115).

Aunque sin invocar un título competencial concreto, los Diputados recurrentes impugnan el art. 149.3.b) EAC por considerar su contenido contrario a competencias estatales reconocidas en la doctrina constitucional y, significativamente, en nuestra STC 149/1991, de 4 de julio. El art. 149.3 b) EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva de ordenación del litoral que comprende «la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición». El precepto impugnado asigna, por tanto, una serie de competencias ejecutivas a la Generalitat que se proyectan sobre el dominio público marítimo terrestre, de titularidad estatal (art. 132.2 CE). Dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas (sobre puertos de competencia autonómica, instalaciones de ocio, marisqueo y acuicultura, entre otras), la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que –a un lado ahora «las concesiones de obras fijas en el mar», que examinaremos a continuación–, aquella no resulta vulnerada. La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del «régimen general del dominio público», lo que implica su plena sujeción a las potestades

estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración.

A propósito de la atribución a la Generalitat «en todo caso [de] las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que pueden establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición», los recurrentes invocan la STC 149/1991, de 4 de julio [FJ 7 A b)], que declaró la constitucionalidad del art. 110 de la Ley de costas, que reserva a la Administración del Estado la concesión de las obras fijas en el mar: criterio que debe ser integrado necesariamente con nuestra propia doctrina sobre «lo que hemos dado en llamar la territorialidad de las competencias autonómicas» (por todas STC 195/2001, de 4 de octubre, FJ 3), conforme a la cual hemos afirmado que, si bien los puertos y la zona marítimo-terrestre forman parte del territorio autonómico, es distinto el caso del mar territorial, en el que solo «excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo ...), bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero)» (STC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 6). Por tanto, no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo-terrestre (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) y que tengan como referencia, en ambos casos, competencias de las Comunidades Autónomas en los términos estrictos antes señalados, siendo entonces legítima la previsión del precepto estatutario impugnado que atribuye la competencia ejecutiva a la Generalitat, pero sometiénola, como reza el encabezamiento del precepto, al «régimen general del dominio público», cuyo establecimiento corresponde al Estado, y a «las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición», excepciones estas últimas que también deben ser fijadas por el Estado ex art. 149.1.23 CE.

La demanda solicita también que declaremos inconstitucional el art. 149.4 EAC por vulnerar la competencia del Estado sobre las obras de interés general (art. 149.1.24 CE) al asignar a la Generalitat la gestión de estas obras cuando se sitúen en el litoral catalán. La literalidad del precepto estatutario y su interpretación sistemática en el propio Estatuto nos conducen a rechazar la impugnación, pues la competencia autonómica reconocida en el art. 149.4 EAC se condiciona «a lo establecido por el artículo 148» EAC, remisión que necesariamente debe entenderse efectuada a su apartado 2, que habilita

la participación de la Generalitat en la planificación y programación de las obras calificadas de interés general «de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado y según lo establecido en el Título V de este Estatuto»; lo que obliga a concluir que la competencia autonómica reconocida en el art. 149.4 EAC debe ejercerse también en el marco de la legislación estatal y, por lo tanto, respetando el art. 149.1.24 CE. En todo caso, como venimos diciendo respecto de otros preceptos estatutarios de similar alcance, dicha legislación del Estado habría de ser dictada, en su caso, de acuerdo con el art. 150.2 CE y con sujeción a los límites de dicho precepto constitucional.

En conclusión, de acuerdo con lo que hemos venido señalando, ha de ser desestimada la impugnación del art. 149.2, 3 *b*) y 4 EAC.

No podemos olvidar que ya entonces queda claro que una cosa es que la titularidad del dominio público sea estatal y otra que la gestión de los bienes también lo sea, de modo que se abre la puerta a que comunidades autónomas y entes locales puedan regular esa gestión.

2.6. La Ley 7/2021, de 20 de mayo, del Cambio Climático y Transición Energética

Se dictan distintas normas protectoras del litoral y de las costas mediante la Ley 7/2021, de 20 de mayo, del Cambio Climático y Transición Energética, que modifica, a su vez, en la disposición final cuarta, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, así como su Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, del cambio climático. Estas normas introducen cuestiones más protectoras del medio ambiente, de las costas y del litoral, que modifican la legislación de costas del año 2013.

2.7. La Ley 8/2020, de 30 de julio, de Ordenación del Litoral

Cataluña, con un afán de establecer un marco jurídico claro en la materia que abordamos, dictó la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Ordenación del Litoral, que establece los planes de ordenación y protección del litoral, los planes de uso del litoral y de las playas, y recoge distintos mecanismos de gestión de esa franja del territorio. Dicha ley, que tiene en cuenta que Cataluña, desde su inicio, tiene competencia exclusiva en urbanismo de

acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1990, de 29 de marzo, fue validada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/2022, de 8 de febrero. Esta sentencia abre una senda que hay que seguir en el futuro, al recordar que la gestión de las costas y del litoral no puede ser realizada únicamente por la legislación de costas, sino que esta ha de ser reinterpretada a la luz de los estatutos de autonomía y, en concreto, el de Cataluña.

Así, el presente libro incluye el análisis de las coordenadas constitucionales y estatutarias en materia de costas y litoral; la pluralidad competencial en materia de costas y litoral en las Islas Baleares; los trasposos de funciones y servicios en materia de costas: la experiencia catalana; la conflictividad en relación con las competencias estatales en materia de costas: la perspectiva autonómica; las cuestiones sobre autonomía y dominio público marítimo-terrestre; las luces y sombras de la pluralidad competencial en el litoral; la planificación espacial marina: la interacción tierra-mar y su incidencia sobre las competencias autonómicas; los aspectos urbanísticos de la normativa de costas en el territorio litoral, o las bases jurídicas para una gestión integrada del litoral: el ejemplo catalán.

En definitiva, un conjunto de trabajos que, a buen seguro, mejorarán el entendimiento y aplicación de este complejo mundo normativo sobre el espacio litoral y las costas.

II

Competencias estatales y autonómicas en materia de costas

Avelino Blasco Esteve

1. Introducción

A) Como es sabido, la **Constitución española** de 1978 sólo se refiere a la zona costera en el artículo 132.2, más una leve mención a la «iluminación de costas y señales marítimas» como competencia exclusiva del Estado en el artículo 149.1.20 CE.¹ No hay ninguna otra mención al tema en el texto constitucional.

Antes de seguir adelante, recordemos que, en el anteproyecto de Constitución presentado en enero de 1978, su artículo 122.2 señalaba que «en todo caso son bienes de dominio público *por su naturaleza* la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial, la plataforma continental y sus recursos naturales». Por lo tanto, el anteproyecto no atribuía la titularidad de estos bienes al Estado, sino que declaraba que ciertos bienes pertenecían al dominio público en todo caso «por su naturaleza». Fue durante la tramitación del anteproyecto en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso cuando se discutió si se debía mantener o no la expresión «por su naturaleza» —la cual acabó eliminándose finalmente— y cuando el diputado Gómez de las Rocas presentó una

1. Art. 132 CE: «2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.»

enmienda para añadir el adjetivo «estatal» con referencia a los bienes de dominio público marítimo-terrestre (DPMT en adelante).² Como pronto reconoció Meilán Gil (que también participó como diputado en el debate de esa Comisión), la finalidad de la enmienda «era determinar quién será el ente público titular de ese dominio, ya que obviamente existen otros bienes que son de dominio público no estatal, como las calles, que son de dominio municipal. Esa y no otra fue la razón de que se aceptase la enmienda».³ Por consiguiente, la enmienda que introdujo el adjetivo «estatal» con referencia a los bienes de DPMT no parece que pretendiera afectar a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sobre dichos bienes, sino que simplemente atribuía su titularidad al Estado, contraponiéndolos a los bienes de dominio público municipales. Más adelante volveremos sobre este tema.

Por otra parte, y por lo que se refiere a las comunidades autónomas, casi todos los **estatutos de autonomía** incluyeron como competencia exclusiva —ya desde su versión original— la de «ordenación del territorio, incluyendo el litoral, urbanismo y vivienda», al amparo del artículo 148.1.3 CE. Muchos años después, y a partir de la reforma del Estatuto catalán en 2006, algunos de los estatutos reformados (en especial, el catalán, el balear y el canario) han desarrollado la competencia autonómica sobre costas y asumido algunas competencias puntuales en materia de gestión del DPMT.⁴

2. El señor Gómez de las Rocas: «la enmienda propuesta por mí (...) consiste simplemente en añadir a la expresión “son bienes de dominio público” el adjetivo “estatal”, a fin de dar sentido a la relación siguiente (...). Si este apartado 2 no sirve para esta finalidad de decir quién será el ente público titular de ese dominio, me temo que no servirá de nada, aunque se suprima la expresión “por su naturaleza”, porque también son de dominio público otros bienes como todos los que relacionan el Código Civil en su artículo 337 y la Ley de Régimen Local en el artículo 182 y siguientes. ¿Dejarán las calles de ser dominio público por el hecho de que no estén mencionadas en la Constitución? Si no se mencionan es porque parece que el propósito está en definir el dominio público estatal de carácter básico. En consecuencia, pido que se reconsidere la importancia de esta enmienda mía», en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 87, de 13 de junio de 1978, p. 3194.

3. Meilán, «Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre», 15.

4. Por ejemplo, el art. 149.3 del EAC de 2006 dice lo siguiente:

«Corresponde a la Generalitat, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:

a) El establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes.

b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del DPMT, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar,

B) Al dictarse la **Ley de Costas de 1988** (Ley 22/1988, de 28 de julio; LC en adelante), ocho comunidades autónomas interpusieron recurso de inconstitucionalidad en contra (además de cincuenta diputados del Grupo Popular del Congreso), basándose en el argumento central de que la LC invadía la respectiva competencia autonómica de ordenación del territorio, incluido el litoral.

Estos recursos de inconstitucionalidad fueron resueltos por la **STC 149/1991, de 4 de julio**. La sentencia desestima en su mayor parte tales recursos, declara sólo la inconstitucionalidad de algunos aspectos menores y limitados de la ley, y formula, además, un fallo interpretativo respecto a algunos otros preceptos.

Además de la sentencia citada, existen otras sentencias constitucionales que aluden en mayor o menor medida a la distribución de competencias en materia de costas, como las STC 77/1984, de 3 de julio; 103/1989, de 8 de junio; 31/2010, de 28 de junio; 162/2012, de 20 de septiembre; 57/2015, de 18 de marzo; 57/2016, de 17 de marzo; 233/2015, de 5 de noviembre; y la reciente 18/2022, de 8 de febrero (sobre la Ley catalana 8/2020, de Ordenación del Litoral). Más adelante comentaremos algunas de ellas.

2. Las competencias del Estado en materia de costas: argumentos de la jurisprudencia constitucional

2.1. La titularidad del DPMT como título atributivo de la competencia estatal

A) La STC 149/1991 resolvió los recursos directos de inconstitucionalidad contra la LC y, por tanto, es la sentencia que contiene el cuerpo fundamental de doctrina respecto a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de costas y litoral.

Su FJ 1.A) empieza planteándose el alcance que ha de otorgarse a la competencia autonómica sobre ordenación del territorio en relación con el litoral. Y en este punto llega a la conclusión de que todas las comunidades costeras competentes para la «ordenación del territorio» lo son también

respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición.

c) La regulación y la gestión del régimen económico financiero del DPMT en los términos previstos por la legislación general.

d) La ejecución de obras y actuaciones en el litoral catalán cuando no sean de interés general.»

para la «ordenación del litoral» aunque no la hayan mencionado expresamente en el texto de sus estatutos, como ocurría en el caso de Cantabria. Pero, dicho esto, el FJ 1.B) relativiza el alcance de la materia «ordenación del territorio», ya que considera que esta es una política de enorme amplitud, más que una concreta técnica:

Esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, *ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos*, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo.

En el FJ 1.C) la sentencia entra ya en el argumento fundamental, a mi juicio, que va a utilizar y que luego va a aplicar reiteradamente:⁵ no es otro que el dato de que el Estado es el titular del DPMT según el artículo 132 CE, y de ello derivan importantes consecuencias a su favor, ya que la **sentencia acaba considerando, de hecho, que la titularidad de dicho dominio público es un título atributivo de competencia al Estado**. Para ello, este FJ empieza recordando —de modo paradójico— la reiterada doctrina del propio Tribunal de que la titularidad del dominio público no es en sí misma un criterio de delimitación competencial (STC 77/1984, 227/198 y 103/1989). Pero, inmediatamente después, añade que:

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, como ya se declaró en la STC 227/1988 (FJ 14). Según allí se demuestra no solo resulta, en efecto, del análisis del art. 132 CE la conclusión de que «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 1 del art. 149 (FJ 1.C).

5. Menéndez Rexach ha calculado las veces que la citada STC emplea este argumento y afirma que superan la treintena. Menéndez, «La distribución de competencias en la ley de costas y la gestión integrada del litoral», 120.

De las anteriores afirmaciones, la sentencia extrae la conclusión de que el legislador estatal está entonces facultado no sólo para *definir o determinar* el dominio público estatal, sino también para *establecer el régimen jurídico* de todos los bienes que lo integran, aunque esta facultad está sujeta a condicionamientos que la propia Constitución establece explícita o implícitamente:

Esta facultad del legislador estatal para definir el dominio público estatal (art. 132.2 C.E.) y para establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran, está constitucionalmente sujeta a condicionamientos que la propia Constitución establece de modo explícito o que implícita, pero necesariamente, resultan de la interpretación sistemática de la Norma fundamental. Como en el presente caso el contenido del dominio público, el género de bienes que lo integran, está establecido por la propia Constitución, el legislador se limita, al definirlo, a ejecutar un mandato constitucional (...). Ciertamente esta inclusión en la legislación reguladora del régimen jurídico de los bienes del dominio público natural cuya titularidad corresponde al Estado de las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esa titularidad se impone como necesidad lógica en todo caso, y así lo declaramos, en lo que concierne a las aguas, en la ya citada STC 227/1988. (FJ 18)

De la titularidad estatal del DPMT derivan, entonces, para el TC toda una serie de importantes facultades para el Estado, incluida la de proteger tanto el dominio público como los terrenos colindantes mediante las limitaciones y servidumbres que se establecen en el título II de la Ley.

B) En mi opinión, y discrepando de la sentencia constitucional que se acaba de citar, considero que la titularidad del DPMT no es un título atributivo de competencias para el Estado. Parto para ello de las conclusiones de C. Viver Pi-Sunyer en su excelente libro *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. Como es conocido, este autor parte del «dogma del legislador completo», lo que significa, en pocas palabras, que, al distribuir las competencias, el legislador constituyente y estatutario tuvieron presentes todas las materias y potestades que podían ejercer los poderes públicos cuando se dictaron la Constitución y los estatutos. Y que el conjunto de competencias se halla plasmado sin residuos en las potestades jurídicas y en las materias explícitamente contenidas en el bloque de la constitucionalidad. Dicho de otra manera: el TC presume que cualquier actividad competencial puede ser subsumida en alguno de los ámbitos materiales

mencionados en las listas de competencias de aquel bloque. Por ello, al margen de la lista del artículo 149.1 CE, el Estado sólo puede ser titular primario de las competencias que los estatutos de autonomía no le hayan atribuido expresamente a la respectiva comunidad y, en cambio, que figuren explícitamente en otros estatutos, al amparo de la cláusula residual de competencias del artículo 149.3 CE. Para el citado autor, se presume que los preceptos constitucionales o estatutarios situados fuera de las listas competenciales establecen condiciones, directrices, etc., relativas al *ejercicio* de las competencias establecidas en esas listas, pero no pueden utilizarse como *títulos competenciales* capaces de alterar la distribución llevada a cabo en las mencionadas listas del bloque de la constitucionalidad: no atribuyen ninguna titularidad competencial. Esta presunción es una presunción *iuris tantum* que admite prueba en contrario, pero que, al tratarse de excepciones, debe justificarse razonadamente y, sobre todo, se les debe dar un alcance restringido.⁶

El Tribunal Constitucional ha aceptado en ocasiones esta tesis que acabamos de exponer, aunque en muchas otras ha acabado rechazándola. La aceptó, por ejemplo, en la STC 95/1984, de 18 de octubre, en la que afirma que el principio de libre circulación de bienes y personas (art. 139.2 CE) no es una regla de habilitación competencial. La aceptó también en las STC 58/1982, de 27 de julio, y 85/1984, de 26 de julio, en las que dice que el art. 43.3 EAPV y el 43.2 EAC «son (...) simple transcripción, *mutatis mutandis*, del apartado tercero del artículo 132 de la CE, que, *lejos de ser una norma atributiva de competencia, lo es de reserva de Ley*». Y también la ha aceptado en la STC 77/1984, que resuelve un conflicto positivo de competencia en relación con el PGOU de Bilbao y su comarca (en concreto, con la inclusión de una determinada infraestructura viaria en él), y señala que:

aparte de que la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución ni en el EAPV para delimitar competencias, *es lo cierto que el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten*. Tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la doctrina del Consejo de Estado han sostenido en forma inequívoca y, concretamente, respecto a los puertos y a la zona marítima-terrestre, que unos y otra forman parte del término municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio

6. Viver Pi-Sunyer, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, 91-92.

nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos en ellos [SSTS 2 de octubre de 1967, 24 de enero de 1974, 16 de diciembre de 1977, 17 de marzo de 1980; dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957]. Parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en Comunidades Autónomas (art. 137 CE), máxime cuando esa división del territorio nacional en Comunidades Autónomas es ahora total (FJ 3).

Pues bien, tras afirmar esta regla de principio de que la titularidad del dominio público no es en sí misma un criterio de delimitación competencial, la STC 149/1991 le da la vuelta, paradójicamente, y acaba admitiendo justamente lo contrario como regla de distribución de competencias, regla que se va a utilizar profusamente a lo largo de toda la sentencia.

Discrepando entonces de dicha tesis, considero que la mera titularidad del DPMT no constituye un título de atribución competencial al Estado, dado que esa titularidad está completamente al margen del listado de competencias exclusivas estatales del art. 149.1 CE y del bloque de la constitucionalidad, no se basa tampoco en la cláusula residual de competencias a favor del Estado del artículo 149.3 y, finalmente, opera frente a unas atribuciones competenciales expresas y exclusivas de los estatutos sobre «ordenación del territorio, incluido el litoral», que son materias expresamente previstas en el 148.1 CE como asumibles por las comunidades autónomas, y así lo están en los estatutos de autonomía. Con ello, no estoy afirmando que el Estado no disponga de otros títulos competenciales que sí que están incluidos en el artículo 149.1 a fin de regular en mayor o menor medida el DPMT; pero esa regulación derivará en su caso de esos otros títulos competenciales y no de la titularidad del dominio público. He de reconocer que esta no es la tesis mayoritaria en la doctrina iusadministrativista, pero creo que es la más congruente con los presupuestos constitucionales y estatutarios de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

En la práctica, la eventual utilización de la tesis que aquí se propugna en la STC 149/1991 habría supuesto no aplicar el referido criterio de la titularidad del dominio público a la hora de analizar la constitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley de Costas. Y, en consecuencia, el resultado final de dicho análisis habría sido muy distinto del resultado al que finalmente llegó la STC 149/1991, y habría posibilitado, sin duda, un mayor margen de potestades y de actuación de las diez comunidades autónomas costeras. Ya sabemos que esto no ha sido así.

C) Pero es que, aunque aceptáramos a efectos hipotéticos la bondad o la corrección de la idea de que la titularidad del demanio es una fuente de atribución competencial para el Estado, los razonamientos de la STC 149/1991 no parecen acertados. Examinemos a continuación con más detalle el razonamiento que hace al respecto esta sentencia constitucional.

El FJ 1.C) empieza reconociendo, como ya hemos señalado, que la titularidad del dominio público no es en sí misma un criterio de delimitación competencial, pero que tal doctrina no significa, sin embargo, que la Constitución no establezca que es competencia propia del Estado determinar las categorías de bienes que integran el dominio público natural y que atribuya al Estado su titularidad. Dicho esto, la sentencia efectúa un auténtico salto dialéctico, para lo cual remite a la sentencia sobre la Ley de Aguas (STC 227/1988):

Según allí se demuestra no solo resulta, en efecto, del análisis del art. 132 CE la conclusión de que «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. (FJ 1.C)

Este pequeño párrafo de la STC 149/1991 contiene, a mi juicio, varios saltos dialécticos injustificados:

a) El primero de ellos está implícito en la frase «tratándose del demanio natural es lógico que la potestad de demanializar se reserve en exclusiva al Estado». Es cierto que la potestad de demanializar categorías enteras de bienes se ha articulado tradicionalmente mediante una norma con rango de ley y que, antes de la Constitución, sólo existía la ley estatal, por lo que era esta la única norma que podía demanializar categorías enteras de bienes. Pero, tras la Constitución, coexisten la ley estatal y la ley autonómica, por lo que nada impide a esta última demanializar categorías completas de bienes en materias de su competencia exclusiva, sin invadir lógicamente las competencias estatales: en efecto, ¿qué razón o qué argumento hay para negar a la ley autonómica la posibilidad de demanializar categorías de bienes en materias de su competencia? A mi juicio, ninguna: en efecto, si se trata de una materia de competencia autonómica exclusiva, la potestad legislativa corresponde a la comunidad de que se trate y, en consecuencia, será esta la que podrá declarar una determinada categoría de bienes como

demanial y atribuir su titularidad a la propia comunidad o a entidades infracomunitarias como puede ser el municipio. De no admitir esta tesis, estaremos reduciendo indebida e injustificadamente el alcance de la potestad legislativa autonómica. Por todo ello, la tesis de que sólo la ley estatal puede demanializar bienes pertenecientes al demanio natural es, a mi juicio, incorrecta: esa conclusión no deriva propiamente del artículo 132 CE ni de ninguna atribución competencial del artículo 149.1 CE.

b) El segundo salto dialéctico del párrafo citado está en la afirmación de que los géneros o categorías de bienes que integran el demanio natural se incluyen asimismo como unidad indivisible en el dominio estatal. Esta afirmación de la sentencia es por completo cuestionable, porque tradicionalmente no sólo ha existido dominio público natural perteneciente al Estado, sino también a las provincias y a los municipios, como es el caso, por ejemplo, de los caminos provinciales y vecinales, las plazas o las calles que cita el art. 344 del Código Civil, los cuales siempre han sido de titularidad de las provincias o de los municipios, con lo que el dato de tratarse de demanio natural no es necesariamente determinante de su titularidad *estatal*.

En resumen, el citado párrafo del FJ 1.C) de la Sentencia 149/1991 (que está desarrollado con más amplitud en la STC sobre la Ley de Aguas) contiene dos saltos dialécticos injustificados, que, sin embargo, van a ser decisivos en los razonamientos con los que continúa la sentencia constitucional.

c) A continuación, el FJ 1.C) sigue diciendo que:

esta facultad del legislador estatal para definir el dominio público estatal (art. 132.2 CE) y para establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran, está constitucionalmente sujeta a condicionamientos que la propia Constitución establece de modo explícito o que implícita, pero necesariamente, resultan de la interpretación sistemática de la Norma fundamental. Como en el presente caso el contenido del dominio público, el género de bienes que lo integran, está establecido por la propia Constitución, el legislador se limita, al definirlo, a ejecutar un mandato constitucional y se excusan otras consideraciones respecto del condicionamiento que a la facultad para incluir en el dominio público, genéricamente, los bienes de otra naturaleza o clase, impone la misma Constitución.

Este párrafo viene a decir así que el legislador estatal posee:

- la facultad de *definir o determinar* qué bienes son de dominio público estatal;

- la facultad de *establecer el régimen jurídico* de los bienes que lo integran.

En las líneas que siguen, la sentencia dice, además, que en la regulación del régimen jurídico debe incluirse la adopción de *las medidas de protección* necesarias para asegurar la integridad de la titularidad estatal:

ciertamente esta inclusión en la legislación reguladora del régimen jurídico de los bienes del dominio público natural cuya titularidad corresponde al Estado de las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esa titularidad se impone como necesidad lógica en todo caso, y así lo declaramos en lo que concierne a las aguas en la citada STC 227/1988.

De este modo, la sentencia constitucional da por hecho en el FJ 1.C) que al legislador estatal le corresponde no sólo *definir* o *determinar los bienes* que constituyen el dominio público natural, sino también la facultad de *establecer el régimen jurídico* de dichos bienes, incluidas las *medidas de protección* necesarias de dichos bienes. El FJ dice incluso que, al hacerlo así, el legislador estatal se limita a ejecutar un mandato constitucional, y que «se excusan otras consideraciones» respecto de las condiciones que impone la Constitución a la facultad estatal para incluir en el dominio público los bienes de otra naturaleza. Con ello, la sentencia está ya avalando implícitamente la exhaustiva regulación del DPMT que efectúa la Ley de Costas (en cuanto a su concepto y determinación, a su utilización, a su régimen económico-financiero, etc.), sin dejar apenas espacio alguno para la ley autonómica. Y ello, en una materia sobre la que las comunidades autónomas costeras ostentan competencia exclusiva de ordenación del litoral, lo que comporta la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la potestad ejecutiva o de gestión sobre esta.

En mi opinión, en esta doctrina constitucional se produce una confusión entre varios niveles y conceptos distintos, como son el concepto del *dominium* del bien demanial, el de *iurisdictio* o *imperium* sobre éste, y el de la *potestad normativa* para la regulación de los bienes demaniales:

(i) Como es notorio, *el dominium* de un determinado bien público se identifica con su titularidad y corresponde al ente que sea titular de éste, el cual puede ser cualquier administración pública, que puede haber adquirido el bien de distintos modos (por atribución legal, por adquisición onerosa o gratuita del mismo, etc.). En el caso de los bienes de DPMT, es

la propia Constitución la que atribuye su *dominium* o titularidad al Estado (art. 132.2).

(ii) La *iurisdictio o imperium* hace referencia a los poderes o facultades que se ejercen sobre el bien demanial normalmente por parte del ente titular, aunque no es descartable que alguno de ellos pueda serlo por otros entes distintos. Estas potestades o facultades constituyen el grueso del régimen jurídico exorbitante de dichos bienes demaniales, y se manifiestan a través del dictado de normas reglamentarias, de actos administrativos y de actuaciones materiales de ejecución, sin que incluyan en ningún caso facultades legislativas. Pues bien, las facultades del *imperium* no derivan de modo inmanente de la «naturaleza de las cosas» ni siquiera en el caso del llamado demanio natural, sino que son definidas por la legislación correspondiente y son atribuidas por ésta al ente titular: en efecto, el ente titular no tiene más potestades y facultades sobre dichos bienes que las que se contemplan y se le atribuyen en las leyes y reglamentos aplicables, sin que quepa inducir las de la «naturaleza de las cosas». Con ello, queremos resaltar que las facultades que el ente titular del bien demanial ostenta sobre él son únicamente las que determina el ordenamiento jurídico, y no derivan sin más de la titularidad del bien, porque es el ordenamiento jurídico en todo caso el que da o niega facultades sobre el bien demanial, incluso en el caso de que este pertenezca al demanio natural.

(iii) La *potestad normativa* para la regulación de los bienes demaniales (en especial, la potestad legislativa) es distinta conceptualmente de las dos figuras anteriores. Si nos centramos concretamente en la potestad legislativa —que es la potestad normativa de rango superior—, se trata de una potestad que sólo puede ser conferida por la Constitución y los estatutos de autonomía y no por la ley ordinaria; una potestad que se otorga, además, a una organización política territorial que disponga de asamblea legislativa (sólo el Estado —central— o las comunidades autónomas) y nunca a una mera administración pública; una potestad, en definitiva, con una gran amplitud de regulación en cuanto a la materia regulada, respecto de la cual el legislador dispone de una enorme discrecionalidad o libre conformación en cuanto al contenido de su regulación. Como puede verse, esta potestad legislativa tiene poco que ver con las potestades y facultades derivadas de lo que hemos llamado el *imperium*, las cuales son potestades y facultades de naturaleza meramente administrativa.

Así las cosas, la potestad normativa (y, en especial, la legislativa) para la regulación de los bienes demaniales no puede derivar de la titularidad de dichos bienes (*dominium*). Como hemos visto antes, la titularidad del

bien demanial y la potestad normativa sobre él pueden estar disociadas: por ejemplo, en el caso de los bienes locales, la titularidad es normalmente de la provincia o del municipio, mientras que la potestad normativa sobre aquellos bienes es ejercida fundamentalmente por el Estado y las comunidades autónomas, a través de las leyes y reglamentos correspondientes.⁷ Este último ejemplo demuestra que la potestad normativa sobre el demanio (en especial, la legislativa) es independiente de la titularidad del mismo y no se identifica con las específicas facultades que pueda ejercer el ente titular sobre los bienes demaniales de que se trate. Por ello, vemos en concreto que la potestad legislativa sobre los bienes de DPMT está claramente a otro nivel y por encima del *dominium* y de la *jurisdictio* sobre dichos bienes, con lo que no podemos afirmar que dicha potestad derive precisamente del *dominium* o titularidad de los bienes demaniales, incluso en el caso de que esa titularidad haya sido conferida por la propia Constitución.

Por todo lo anterior, esa potestad implícita de regular el DPMT que la STC 149/1991 considera derivada de modo inmanente de su titularidad estatal no existe en realidad, porque se identifica en el Estado y vincula los tres conceptos antes analizados (el *dominium*, el *imperium* y la *potestad legislativa*), cuando en realidad se trata de conceptos diferentes, y reconoce que la potestad legislativa está claramente por encima de las otras dos. Dicho esto, sí que tenemos que admitir que la potestad legislativa de regular el DPMT puede provenir de otros títulos competenciales que se confieran al Estado, y luego examinaremos algunos, pero no deriva propiamente del art. 132.2 CE y de la titularidad estatal del DPMT que este precepto le atribuye.

Como conclusión de este apartado C), vemos que la STC 149/1991 extrae indebidamente competencias decisivas en cuanto al DPMT del dato de la titularidad estatal de éste: según la sentencia, al Estado le corresponde no sólo definir los bienes que lo constituyen, sino también la facultad de establecer el régimen jurídico (prácticamente completo) de dichos bienes, incluidas las medidas de protección necesarias, las cuales se extienden incluso a los terrenos colindantes con el dominio público. Insisto aquí en que, en mi opinión, la sentencia constitucional efectúa varios saltos dialécticos injustificados, y que anudar dominio público natural con titularidad exclusiva del Estado no responde a la configuración histórica del demanio natural, que puede ser perfectamente de titularidad municipal.

7. Esto ya lo observó Beladiez Rojo, en «Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas», 3671 y ss.

Como vimos al principio, ése era el sentido de la enmienda del diputado Gómez de las Rocas al introducir el adjetivo «estatal» en el artículo 132.2 CE, enmienda que no pretendía referirse en absoluto a las competencias legislativas sobre el DPMT, sino que simplemente atribuía al Estado su titularidad frente a la posible titularidad de otras administraciones públicas. Pero esto no supone que se pretendiera entregar con ello al Estado el grueso de las competencias de ordenación sobre dicho dominio público.

Por todo lo anterior, el argumento fundamental que utiliza repetidamente la Sentencia 149/1991 para justificar la potestad legislativa estatal sobre el DPMT (la titularidad estatal de éste) parece claramente injustificado. Y, en consecuencia, si se eliminara este argumento de los razonamientos de aquella sentencia, el resultado final que se obtendría sería muy distinto del resultado al que llega la sentencia constitucional.

D) Paradójicamente, algunas sentencias constitucionales posteriores a la 149/1991 han efectuado una interpretación más flexible del título competencial que deriva de la titularidad estatal del DPMT. Así, por ejemplo, la STC 31/2010, de 28 de junio (sobre el Estatuto catalán de 2006), rechaza la impugnación que se había hecho de su art. 149.3.b), al decir que:

dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas (sobre puertos de competencia autonómica, instalaciones de ocio, marisqueo y acuicultura, entre otras), la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que (...) aquella no resulta vulnerada. La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del «régimen general del dominio público», lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración.

De modo parecido, la reciente STC 18/2022, de 8 de febrero, rechaza la imputación de inconstitucionalidad de los arts. 20.1.b) y 30.d) de la Ley catalana 8/2020, de 30 de julio, de Ordenación del Litoral. Estos preceptos prevén que es competencia de los ayuntamientos el otorgamiento de las autorizaciones en las playas para actividades previstas por los planes municipales de uso del litoral y de las playas, autorizaciones que son distintas de las que corresponden a los llamados «servicios de temporada» (hamacas, sombrillas, etc.) y que se refieren normalmente a actividades

puntuales, como puede ser la celebración de un evento festivo o deportivo en la playa. EL FJ 2 de esta sentencia empieza reproduciendo el párrafo que hemos transcrito antes de la STC 31/2010, y dice a continuación que:

según se desprende del tenor literal del art. 149.3 EAC y de la sentencia transcrita, esta competencia sobre la «gestión» de los títulos de ocupación del DPMT se integra en la competencia más amplia de ordenación del litoral. De acuerdo con el precepto estatutario, esta comprende «en todo caso» aquella (pero no solo), y como apostilla la STC 31/2010, FJ 92, «dado que» la Generalitat es competente en materia de ordenación del litoral, la gestión de los títulos no menoscaba la competencia del Estado sobre la protección del litoral derivada del art. 132.2 CE.

Por lo tanto, la STC 18/2022 admite lo que no admitía la STC 149/1991, a saber, que la gestión de los títulos jurídicos para ocupar el DPMT se integra en la competencia autonómica de ordenación del litoral, la cual es más amplia que aquella mera «gestión». Así pues, según el TC, la competencia de *gestión* de los títulos de ocupación del DPMT forma parte de la competencia más amplia de *ordenación del litoral*, lo cual supone toda una novedad conceptual por parte del TC.

Más adelante, al examinar las competencias de los ayuntamientos, y en concreto, la posible colisión entre el art. 115 LC y el art. 30.d) de la ley catalana impugnada, la STC 18/2022 efectúa una declaración importante:

La interpretación del art. 115 de la Ley de costas de 1988, que forma parte del régimen de autorizaciones y concesiones de uso y explotación del DPMT, debe coherenciarse con la reforma del Estatuto de Autonomía de 2006. El art. 110.b) de la LC, formalmente no derogado, atribuye a la Administración del Estado el otorgamiento de las autorizaciones para ocupación y uso del dominio público, *pero por efecto del art. 149.3.b) EAC esa competencia pasó directamente a la Generalitat de Cataluña como competencia propia que ha venido ejerciendo además pacíficamente desde aquella fecha*, según se desprende de las actuaciones. Así pues, desde el Estatuto de 2006 la competencia estatal derivada del art. 149.1.23 CE debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico de la «utilización del dominio público» (título III de la Ley de costas, arts. 31 y ss.) y en concreto de las autorizaciones, que son las aquí afectadas (arts. 51 y ss. de la misma Ley), *sin incluir ya la competencia para su otorgamiento.* (FJ 3)

Por consiguiente, para la Sentencia 18/2022, el art. 149.3.b) del EAC/2006 comportó una modificación del art. 115 LC, con lo que el otorgamiento de las autorizaciones debatidas ya no corresponde a la Administración del Estado —tal como decía el 115 LC—, sino a los ayuntamientos catalanes, en virtud de la Ley impugnada.

2.2. Otros títulos competenciales del Estado para regular el DPMT

La STC 149/1991 hace uso también de otros títulos competenciales a favor del Estado para justificar la exhaustiva regulación que hace la Ley de Costas del DPMT. Y esos títulos son fundamentalmente tres: la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1); la competencia sobre legislación civil (art. 149.1.18 CE); y la competencia para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23). Examinemos someramente cada uno de ellos a continuación, y añadiremos un cuarto título competencial a esos tres.

A) El título competencial del art. 149.1.1 CE

a) Es innegable la competencia del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1), pero ya hay que advertir que esta competencia sólo alcanza a regular las *condiciones básicas* en el ejercicio de tales derechos y deberes, y no a efectuar una regulación completa o exhaustiva de la materia de que se trate.

El Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre el alcance de esta competencia estatal y ha perfilado su doctrina con bastante detalle; en especial, a partir de la STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. En los fundamentos jurídicos 7 al 10 de esta sentencia se expone una amplia doctrina general sobre el concepto y alcance de la competencia que comentamos, que luego será aplicada a muchos de los preceptos impugnados del texto refundido. En aquellos fundamentos se dice, de entrada, que la regulación de las condiciones básicas a que se refiere el artículo 149.1.1:

no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho —como en el caso de la propiedad del suelo (...).

A pesar de ello, la sentencia distingue ciertamente esta competencia de la de dictar legislación básica estatal, aunque no acaba de precisar con exactitud la diferencia entre uno y otro título competencial:

Ha de añadirse que «condiciones básicas» no es sinónimo de legislación básica, bases o normas básicas (...). El Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es en rigor susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias.

De todos modos, la sentencia concluye en este punto con la idea de que la utilización de esta competencia por parte del Estado no debe agotar la regulación de la materia, sino que debe quedar un margen para la normativa de las comunidades autónomas:

En definitiva, y para recapitular, el art. 149.1.1.º CE no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica, ni tampoco como un título residual, aunque la normación del derecho por virtud de esta competencia sea limitada, no ya solo porque no se inscriba en la dinámica de las bases-desarrollo, en la que siempre ha de restar un espacio normativo para las Comunidades Autónomas, sino, más exactamente, como ha quedado razonado, *porque las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados. La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico.* (FJ 7)

Una comprensión sistemática del entero orden competencial lleva a concluir, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, que las «condiciones básicas» hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes

fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Como hemos insistido, si por «condiciones básicas» hubiera de entenderse cualquier condición «material», obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 CE o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas. (FJ 8)

Por analizar sólo un ejemplo concreto de la aplicación del título competencial del art. 149.1.1 CE, el FJ 17.c) de la sentencia se pronuncia, por ejemplo, sobre el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por los particulares, que el art. 27 del TRLS fijaba en un 85 % del aprovechamiento urbanístico tipo del área de reparto en que se encontrara el terreno. Como reconoce la sentencia, la cuestión debatida se contrae a enjuiciar si el concreto aprovechamiento urbanístico que establece el art. 27 es o no compatible con las condiciones básicas a que se refiere el art. 149.1.1 CE. Pues bien, en relación con ello, la sentencia dice lo siguiente:

También puede el Estado fijar un criterio mínimo en punto a la recuperación por la Comunidad de las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos (art. 47 CE), en caso de que opte por un modelo de devolución a través de la determinación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación. *En todo caso, esta regulación estatal ha de dejar un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias.*

Este título competencial no permite, pues, la delimitación completa y acabada del aprovechamiento urbanístico (como de cualquier otra facultad dominical en el ámbito urbanístico), pues ello excedería por definición de lo que son condiciones básicas de ejercicio, único título que, desde la óptica del Derecho Público, le permita al Estado intervenir en los términos ya conocidos sobre esta concreta forma de dominio, cual es la propiedad urbana.

A ello hay que añadir que la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo excluye cualquier sistema cuyo cálculo o realización solo sea posible a través de la predeterminación legal de todo un conjunto de figuras y técnicas urbanísticas que permitan hacerlo operativo. No es válido, pues, optar por criterios o fórmulas inescindiblemente unidas a toda una cadena de instrumentos estrictamente urbanísticos, que a la postre no solo cierren por completo el estatuto de la propiedad —más allá de sus

condiciones básicas—, sino que, además, terminen por prefigurar un modelo urbanístico.

Admitidas estas premisas, el problema nuclear consiste en indagar si la concreta regulación del art. 27 TRLS supone una invasión de la competencia urbanística que las Comunidades Autónomas tienen atribuida. Pues bien, no cabe sino concluir que la regulación del art. 27 TRLS es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, en primer lugar, por el carácter fijo y no mínimo tanto de la determinación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por los propietarios, como implícitamente de la recuperación por la Comunidad de las plusvalías urbanísticas; en segundo lugar, porque tal determinación la establece acudiendo a un complejo entramado de concretas técnicas urbanísticas (áreas de reparto, aprovechamiento tipo), que pertenecen a la competencia exclusiva en materia de urbanismo de las Comunidades Autónomas. (Art. 148.1.3.º CE)

Vemos entonces cómo el Tribunal Constitucional considera inequívocamente que la regulación de las «condiciones básicas» del art. 149.1.1 CE por parte del Estado debe dejar un margen dentro del cual las comunidades autónomas puedan ejercer sus competencias. Y, con base en ello, la sentencia anula el artículo 27.1 del TRLS/1992 porque fijaba un porcentaje de aprovechamiento urbanístico lucrativo fijo e igual para todas las comunidades (el 85 %), sin que éstas tuvieran al respecto ningún margen de libre decisión dentro del cual moverse. En contraste con ello, recordemos que el Texto Refundido de la Ley de Suelo estatal vigente en la actualidad (RDL 7/2015, de 30 de octubre) fija en este punto una horquilla que va del 5 % al 15 % de la edificabilidad media ponderada de la actuación, horquilla que ha de ser precisada en cada comunidad por la legislación autonómica respectiva (art. 18.1.c).

b) Así las cosas, no cabe duda de que —al dictar la Ley de Costas— el Estado podía haber utilizado esta competencia del 149.1.1 CE a la hora de definir los bienes que componen el DPMT y de establecer su régimen jurídico: en efecto, el establecimiento de una concepción homogénea para todo el territorio español de los distintos bienes que componen el DPMT (zona marítimo-terrestre, playas, etc.) puede ser conceptuado sin dificultad como fijación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en relación con dichos bienes.

Ahora bien, hay que reparar en que, especialmente en cuanto al establecimiento del régimen jurídico de estos bienes, esta operación debería haberse limitado a fijar las *posiciones jurídicas fundamentales* de la regula-

ción (las «condiciones básicas» dice el texto constitucional), es decir, sin llegar a efectuar una regulación detallada y exhaustiva de todo el régimen jurídico del demanio marítimo-terrestre como hemos visto, esta competencia estatal no tiene un alcance tan extenso y debe dejar un margen suficiente a la regulación de las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias. Y tampoco ofrece basamento para establecer una uniformidad absoluta en todo el territorio del Estado por lo que se refiere al *régimen jurídico* del demanio, tal como hace la Ley de Costas. En consecuencia, esta competencia no puede ser utilizada como título que permita la regulación exhaustiva del DPMT (en especial, de lo referente al régimen de su utilización —título III LC—), ni menos aún de los terrenos colindantes y las limitaciones a que están sometidos, tal como hace la Ley de Costas, dado que es una competencia que debe quedarse en un nivel de regulación de condiciones básicas, dejando un margen de maniobra o espacio normativo a las políticas propias a las comunidades autónomas que tengan competencia sobre la ordenación del territorio y del litoral.

La STC 149/1991 invoca este título competencial del 149.1.1 en muchas ocasiones, incluso en relación con los **terrenos colindantes** con el DPMT. Respecto a éstos, la sentencia dice que el art. 149.1.1:

opera aquí en dos planos distintos. En primer lugar, para asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona (art. 45 CE), en relación con el DPMT (...). No es ya la titularidad demanial, sino la competencia que le atribuye el citado art. 149.1.1, la que fundamenta la legitimidad de todas aquellas normas destinadas a garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita del demanio para los usos comunes y a establecer, correlativamente, el régimen jurídico de aquellos usos u ocupaciones que no lo son. De otro lado, tanto para asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre como para garantizar su accesibilidad es imprescindible imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales de sus propietarios, afectando así, de manera importante, el derecho que garantiza el art. 33.1 y 2 CE. La necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho no quedaría asegurada si el Estado, en uso de la competencia exclusiva que le otorga el art. 149.1.1, no regulase las condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes de la zona marítimo-terrestre, una regulación que, naturalmente, no excluye la posibilidad de que, a través de los correspondientes instrumentos de orde-

nación, las Comunidades Autónomas condicionen adicionalmente el uso que a esos terrenos puede darse. (FJ 1.D)

De modo parecido, este título competencial sirve al TC para fundamentar la regulación de la disposición transitoria tercera de la Ley, a pesar de que ésta contiene una regulación de naturaleza básicamente urbanística. Dice la sentencia que:

cabe aún añadir que este régimen transitorio encuentra además complementaria cobertura en la competencia que al Estado reserva el art. 149.1.1 de la C.E., ya que con él se garantiza que las limitaciones y servidumbres que establece la Ley no tengan una proyección desigual sobre las facultades de los propietarios según las diversas situaciones urbanísticas de los terrenos e inmuebles de su titularidad. Es decir, si la necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho que garantiza el art. 33.1 de la C.E., no quedaría plenamente asegurada si el Estado no regulase las condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes del DPMT sujetos a las limitaciones ya conocidas, *tampoco lo quedaría si no procediese a fijar los criterios a los que transitoriamente, en atención al planeamiento y circunstancias urbanísticas preexistentes en cada caso, deba acomodarse y ajustarse la aplicación de dichas limitaciones.* (FJ 8.D) La invasión de las competencias autonómicas sobre ordenación del litoral me parece aquí evidente por el hecho de que la LC efectúa una regulación muy detallada y exhaustiva de las situaciones transitorias que se puedan producir, sin dejar prácticamente margen alguno a la potestad normativa de las comunidades costeras, a pesar de su competencia sobre ordenación del litoral: esto no es, evidentemente, la regulación de las «posiciones jurídicas fundamentales» de que habla la STC 61/1997, entre otras muchas. Además, la regulación de la disposición transitoria tercera es una regulación fundamentalmente de naturaleza urbanística, tradicionalmente típica de las leyes del suelo. Por todo ello, creo que debería haber quedado reservada a las normas de aquellas comunidades.

c) **En conclusión**, creemos que el título competencial del art. 149.1.1 CE le habría servido sin duda al Estado para establecer las «posiciones jurídicas fundamentales» de todos los españoles en relación con el DPMT, por lo que respecta tanto al concepto de los distintos bienes que lo integran como a su régimen jurídico, y ello sin necesidad de invocar su titularidad que le atribuye el art. 132.2 CE: en efecto, el establecimiento de una concepción homogénea para todo el territorio español de los distintos bienes que

componen el DPMT (ZMT, playas, etc.) y de su régimen jurídico puede ser conceptualizado sin dificultad como fijación de las «condiciones básicas» que garantizan la igualdad de todos los españoles en relación con los derechos y deberes en relación con aquel dominio público.

Ahora bien, dicho esto, debemos resaltar que la utilización de este título competencial no puede suponer en ningún caso la regulación exhaustiva de tales derechos y deberes, sino sólo de las condiciones básicas o «posiciones jurídicas fundamentales»: como hemos visto en la STC 61/1997, la utilización del título competencial del art. 149.1.1 supone en todo caso que la regulación resultante «ha de dejar un margen dentro del cual las comunidades autónomas puedan ejercer sus competencias»; es decir, que dicha regulación:

no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que en las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho (...).

Así las cosas, resulta evidente que, si el Estado hubiera utilizado este criterio que acabamos de proponer aquí, el resultado final de la Ley de Costas hubiera sido muy distinto al que tenemos ahora con la Ley de 1988: preceptos como la disposición transitoria tercera de la Ley son impensables con una aplicación proporcionada y congruente del art. 149.1.1 CE.

B) La competencia sobre legislación civil (art. 149.1.8 CE)

La competencia estatal sobre legislación civil también es innegable (art. 149.1.8 CE) y guarda ciertamente relación con el DPMT, ya que los artículos del 339 al 345 del Código Civil enumeran o relacionan las categorías de bienes de dominio público del Estado, las provincias y los municipios, y entre ellos figuran las «playas» (art. 339.1º). Pero, dicho esto, hay que reparar en que esta competencia tiene aquí un alcance muy restringido, porque el Código Civil se limita a enumerar en esos ocho artículos cuáles son los bienes de dominio público, pero sin definirlos ni determinar su concepto: en efecto, lo único que hace el Código en esos pocos preceptos es establecer una lista o relación de cuáles son los bienes de dominio público, pero nada más. Porque la definición del concepto y extensión de cada una de estas categorías de bienes hay que buscarla y está contenida en la legislación sectorial correspondiente (aguas, puertos, costas, etc.), legislación que siempre ha formado parte del derecho público y no de la

legislación civil: por ejemplo, en la actualidad el concepto de los bienes de dominio público, su adquisición, su protección y defensa, su uso y explotación, su gestión, etc., se encuentra regulado con carácter general en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (Ley 33/2003, de 3 de noviembre), que es claramente una ley que pertenece al derecho público y no a la legislación civil.

En consecuencia, y si atendemos a los antecedentes históricos y al contenido tradicional del concepto de «legislación civil», ésta sólo ofrece fundamento constitucional para enumerar o relacionar qué categorías de bienes inmuebles pertenecen al dominio público y al dominio privado de las administraciones públicas, pero poca cosa más. En mi opinión, el concepto y la regulación del régimen jurídico de cada una de esas categorías (por ejemplo, las de «zona marítimo terrestre», o de «playa», etc.) deben estar y están contenidos en la legislación sectorial correspondiente (la Ley de Costas, en el presente caso), pero ello no es al amparo de la legislación civil (art. 149.1.8), sino del artículo 149.1.1 CE y de algún otro que enseguida veremos.

En resumen, pues, el título competencial «legislación civil» sólo sirve en este punto para determinar la lista o relación de los bienes de dominio público, pero no para establecer su régimen jurídico ni tampoco las medidas de protección que éste comporta.

C) La competencia sobre legislación básica de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE)

a) La competencia estatal sobre legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE) es otra de las competencias que invoca la STC 149/1991 a favor del Estado para intervenir sobre el DPMT y terrenos colindantes. La sentencia recurre a ella en muchas ocasiones, especialmente por lo que se refiere a la regulación de las limitaciones y servidumbres de los terrenos colindantes con el DPMT —título II y disposición transitoria tercera de la Ley.

Con carácter general, el FJ 1.D) de la STC 149/1991 invoca esta competencia al decir que:

es, sin duda, la protección de la naturaleza la finalidad inmediata que persiguen las normas mediante las que se establecen limitaciones en el uso de los terrenos colindantes a fin de preservar las características propias (incluso, claro está, los valores paisajísticos) de la zona marítimo-terrestre (...).

Pero, a continuación, la sentencia efectúa un extraño giro —injustificado a mi juicio— y dice que, en el caso del 149.1.23, el precepto no admite que el desarrollo de esta legislación básica estatal pueda ser asumido como competencia propia por las comunidades autónomas, sino que la competencia normativa de éstas es sólo la de «establecer normas adicionales de protección». De ello concluye que:

el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado solo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que había de ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente (sin perjuicio, claro está, de que este *standard* proteccionista común fuese mejorado, por así decir, por las Comunidades Autónomas).

Y ello, incluso en el caso de los estatutos de autonomía que atribuyen a su comunidad autónoma la competencia de desarrollo de la legislación básica estatal sobre el medio ambiente. Este razonamiento acaba diciendo que:

la obligada interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución fuerza a entender, sin embargo, que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno.

Esta doctrina constitucional no me parece de recibo y ha sido contradicha posteriormente en otras sentencias constitucionales. La competencia estatal derivada del art. 149.1.23 es de «legislación básica sobre protección del medio ambiente», por lo que la competencia asumible por las comunidades autónomas es, sin duda, la de dictar la legislación de desarrollo y la actividad de ejecución de esa legislación básica medioambiental, y así la han asumido prácticamente todas las comunidades en sus estatutos. La referencia que sigue en ese precepto a la facultad autonómica de «establecer normas adicionales de protección» sirve para que las comunidades autónomas puedan incrementar los requisitos y exigencias de protección para las actividades que tengan repercusión en el medio ambiente, pero ello no restringe la competencia esencial de las comunidades en este punto, que no es otra que la de desarrollar y ejecutar la legislación básica estatal.

Pues bien, al analizar los preceptos relativos a las servidumbres en los terrenos colindantes con el dominio público, la STC 149/1991 insiste reiteradamente en fundamentarlos sobre todo en la competencia estatal sobre legislación básica del medio ambiente. Por ejemplo, al examinar los artículos 23 a 26, el TC señala que:

es evidente que 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, solo el Estado puede imponer de modo general (art. 149.1.8 CE), garantizando al tiempo la igualdad básica de todos los españoles que posean fundos en esos terrenos.

Y, a continuación, añade que el carácter básico de estos preceptos «no necesita explicitación alguna por inferirse naturalmente de su contenido y su generalidad». Esta misma idea aparece poco después en el mismo FJ, al analizar la posible ampliación a 200 metros de la servidumbre de protección por parte del Estado: el FJ 3.D.a) señala al respecto que:

la constitucionalidad de la posibilidad de que la extensión de la servidumbre de protección quede ampliada hasta un máximo de otros 100 metros se justifica, en efecto, en la competencia del Estado para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente que, en este caso, necesariamente se ha de traducir en una habilitación a la potestad ejecutiva de la Administración del Estado para, según las posibilidades del tramo de costa de que se trate, adoptar la decisión más adecuada y conveniente a fin de asegurar la efectividad de la servidumbre. *Tal habilitación no resulta contraria al carácter básico de la norma, ni mucho menos vulnera el ámbito competencial autonómico, una vez que, en todo caso, es preciso el acuerdo de la Comunidad Autónoma y del Ayuntamiento correspondiente.*

Por último, la sentencia considera que la atribución que hace el artículo 25.3 LC al Consejo de Ministros para excepcionar algunas de las prohibiciones del artículo 25.1 «no es un acto de ejecución de aquellas otras normas fragmentarias, sino parte integrante del contenido de la norma total», con lo cual da nada menos que valor normativo a un mero acto administrativo singular dictado por el Consejo de Ministros.

b) Comentemos esta jurisprudencia constitucional. Lo primero que hay que decir al respecto es que la materia «protección del medio ambiente» es una materia de un amplísimo alcance, de la que se ha dicho a veces que es más una «política» que una «materia» competencial, por lo que debe ser utilizada en el caso concreto con un criterio estricto, dado que prácticamente cualquier actividad humana puede acabar afectando directa o indirectamente al medio ambiente, con lo que podría ser incluida en principio en la «protección del medio ambiente».

En segundo lugar, y **desde un punto de vista formal**, debemos recordar que las normas básicas estatales deben estar contenidas normalmente en una norma con rango de ley, y que, además, dicha ley debe señalar expresamente qué preceptos tienen carácter básico, salvo que de la estructura y finalidad de esa norma se pueda inferir sin dificultad su vocación o pretensión de norma básica (STC 69 y 80/1988, en adelante). Estas sentencias señalan que «la determinación formal de lo básico se impone como garantía de certidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales autonómicas», y exigen que «la norma básica venga incluida en Ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiere ese carácter con naturalidad».⁸ Esta doctrina general es, sin duda, aplicable a la legislación básica sobre protección del medio ambiente. Pues bien, hemos visto que la STC 149/1991 rechaza, por ejemplo, la impugnación de los artículos 23 al 26 LC basada en la vulneración de la doctrina que se acaba de exponer y, por el contrario, presume el carácter básico de dichos preceptos diciendo que este carácter «no necesita explicitación alguna por inferirse naturalmente de su contenido y su generalidad» (FJ 3.D); es decir, que no sólo no hace falta que la ley señale expresamente el carácter básico del precepto, sino que este carácter no necesita ni siquiera ser explicitado, porque ello se deduce naturalmente de su contenido y de su generalidad. Un poco más adelante, el mismo FJ dice que los preceptos referidos han de ser valorados como normas de legislación básica para la protección del medio ambiente, puesto que ésta es evidentemente su finalidad inmediata: «una norma prohibitiva, como es la que ahora analizamos, tiene, por lo demás, por su propia naturaleza carácter básico, sin necesidad de que tal carácter sea explícitamente declarado». Esta es la justificación que ofrece la sentencia del carácter básico de los artículos del 23 al 26 LC.

8. Sobre el concepto formal de las normas básicas estatales, véase Muñoz Machado, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, 771 y ss.

Aquí no negamos que en algunos casos el carácter básico de un precepto pueda inferirse de la estructura y finalidad de la norma de que se trate, pero evidentemente éste es un extremo que debe acreditarse debidamente en cada caso concreto y no bastan al respecto meras invocaciones genéricas o presunciones que no se demuestran. Pues bien, la sentencia constitucional no justifica en absoluto la concurrencia de ese dato en el caso que analizamos, es decir, no demuestra que la vocación de normas básicas estatales de los preceptos citados se deduzca de su estructura y finalidad: por ejemplo, ¿es básico decir que en la zona de servidumbre de protección está prohibida la publicidad (art. 25.1.f)? ¿O que la ejecución de terraplenes y desmontes deben cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente (art. 25.2)? A mi juicio no lo es, dado el grado de detalle y concreción al que desciende la Ley estatal, así como la innecesaria remisión al reglamento.

Por otra parte, tampoco creemos que el art. 25.2 tenga carácter básico por su propia naturaleza, al tratarse de una norma prohibitiva: como enseguida veremos, estos preceptos no cumplen los criterios generales que la jurisprudencia constitucional ha acabado exigiendo para las normas básicas estatales, por lo que las afirmaciones citadas de la Sentencia 149/1991 no justifican, a mi juicio, su consideración como normativa básica estatal. La sentencia sienta en este punto su doctrina con trazos demasiado gruesos.

Continuando con el análisis del aspecto formal en la legislación básica estatal, la atribución del art. 25.3 LC al Consejo de Ministros para excepcionar algunas de las previsiones del art. 25.1 no deja de ser también sorprendente, ya que se trata claramente de una mera competencia de ejecución, que se traduce en el dictado de un acto administrativo autorizatorio por el Consejo de Ministros. Y ello se fundamenta principalmente en la competencia estatal de legislación básica sobre protección del medio ambiente:

El tercero y último de los apartados prevé la posibilidad de que, por razones de utilidad pública, el Consejo de Ministros levante, para obras o instalaciones determinadas, algunas de las prohibiciones (...), de manera tal que mediante este precepto se completan las normas que en aquellos otros apartados quedan solo parcialmente enunciadas. La atribución concedida al Consejo de Ministros no es, en consecuencia, un acto de ejecución de aquellas otras normas fragmentarias, sino parte integrante del contenido de la norma total.

De nuevo, aquí el concepto de legislación básica se fuerza al máximo en la sentencia constitucional que comentamos, porque afirmar que la previsión de un mero acto administrativo autorizatorio de aplicación de la LC tenga carácter básico parece claramente excesivo respecto al concepto mismo de norma básica estatal. Y afirmar, además, que la atribución concedida al Consejo de Ministros no es un acto de ejecución de una norma, sino que forma «parte integrante del contenido de la norma total» resulta otro exceso injustificado, ya que la autorización que concede el Consejo de Ministros al amparo del art. 25.3 LC no deja de ser un simple acto administrativo singular de aplicación de la Ley, que permite excepcionar lo establecido en un apartado anterior del mismo precepto, tal como ocurre con otras muchas normas habilitantes de autorizaciones administrativas: pues bien, en ninguno de esos casos el acto autorizatorio pasa a formar parte de la norma habilitante de la autorización, sino que es un mero acto de aplicación de la norma.

Desde un punto de vista material, la legislación básica estatal —como es sabido— pretende establecer un común denominador normativo a partir del cual cada comunidad puede dictar su legislación propia, desarrollando o completando lo dispuesto en aquella. Por eso, las bases estatales no pueden agotar la regulación de la materia, sino que deben respetar un espacio suficiente para que las comunidades con competencia de desarrollo legislativo puedan llevar a cabo políticas propias mediante sus normas de desarrollo, ya sea detallando aspectos de la legislación básica, ya sea regulando libremente otros aspectos de la materia que no hayan sido objeto de ella (SSTS 48/1988, 197/1996 y 14/2004, entre otras muchas). Como dijo ya la temprana STC 32/1981:

la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario.

Pues bien, la regulación de los arts. del 23 al 26 LC, por ejemplo, no permite a las comunidades autónomas costeras desarrollar políticas propias en los aspectos regulados en dichos preceptos, dado que éstos se imponen imperativamente a todas aquellas comunidades al efectuar una regulación exhaustiva del tema que regulan, es decir, sin dejar ningún margen de desarrollo para las comunidades. Por ejemplo, si la ley dice que en la zona

de servidumbre de protección está prohibido el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión (art. 25.1.d), las comunidades autónomas no tienen aquí margen ninguno para desarrollar esta previsión, dado que está formulada en negativo y sin admitir matizaciones. Por ello, las comunidades no pueden modular esta prohibición en función de las características específicas del tramo de costa de que se trate en cada caso y de si existen o no alternativas al tendido aéreo de que se trate. Y todo ello, a pesar de la competencia exclusiva de las comunidades sobre ordenación del litoral.

Si esto es así en el análisis de los arts. del 23 al 26 LC, la sentencia sostiene el mismo criterio al examinar la disposición transitoria tercera de la ley, que es una norma de naturaleza urbanística fundamentalmente. Recordemos que esta disposición establece el régimen de implantación en el tiempo de las servidumbres y limitaciones de los terrenos colindantes, y efectúa una detallada regulación de naturaleza urbanística: hay que observar aquí que la regulación de esta disposición es mucho más precisa que la que efectúan los arts. 23 al 26, ya que regula los usos y construcciones existentes en las zonas de servidumbre, incluido el señalamiento de alineaciones y rasantes, así como la autorización de nuevos usos y construcciones; o sea, aspectos claramente de naturaleza urbanística regulados habitualmente en las leyes y reglamentos del suelo. Pues bien, el FJ 8.D) señala al respecto que:

no es preciso examinar en detalle ese régimen (...), pues es incuestionable que la incidencia que todo ello tiene en las competencias urbanísticas de las Administraciones autonómicas y municipales correspondientes *queda plenamente justificada en la medida en que como ya se ha visto, también lo están las prohibiciones y limitaciones que, con relación al uso del suelo por razones medioambientales (art. 149.1.23 C.E.), se imponen en las zonas de servidumbre de protección y de influencia.*

De nuevo aquí, la STC 149/1991 efectúa, a mi juicio, una interpretación muy expansiva del concepto de legislación básica estatal en materia de protección del medio ambiente, aunque este argumento lo complementa apelando adicionalmente a la competencia del 149.1.1 CE.

c) **En conclusión**, creemos que el título competencial del art. 149.1.23 le permite ciertamente al Estado dictar normas básicas de protección del DPMT, pero respetando en todo caso el necesario espacio normativo que debe quedar a las comunidades autónomas con competencias sobre ordenación del litoral para desarrollar políticas propias en esta materia, cosa que no ocurre actualmente con muchos de los preceptos de la Ley de Costas.

D) La competencia sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE)

a) El último título competencial que posee el Estado para regular el DPMT es, en mi opinión, su competencia exclusiva sobre «las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas». Paradójicamente, la STC 149/1991 apenas hace uso de este título competencial, ya que las únicas referencias que efectúa a este título son las siguientes:

- En el FJ 4.A) se hace una cita, de pasada, a la STC 85/1984, que afirma que la comunidad autónoma no puede enajenar un bien inmueble de su exclusiva propiedad sin atenerse a las reglas estatales cuya observancia impone el artículo 149.1.18.
- En el FJ 9.B y C) (que analiza las disposiciones adicionales de la LC) la sentencia alude al citado artículo para rechazar la inconstitucionalidad de algunos apartados de las disposiciones tercera y cuarta, pero ello se hace sin argumentar en absoluto la invocación del referido precepto.

b) Este título competencial del art. 149.1.18 ha sido utilizado en varias sentencias constitucionales como fundamento que habilita al Estado para regular el régimen jurídico de bienes de titularidad autonómica. Por ejemplo, la STC 58/1992, de 27 de julio (sobre la Ley catalana 11/1981, del Patrimonio de la Generalitat de Cataluña), reconoce que la competencia exclusiva que le atribuía el art. 43 EAC/1979 a la Generalitat:

tiene como límites generales los que impone la reserva al Estado de la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18). Dentro de ellos, el Parlamento de Cataluña dispondrá de mayor o menor libertad, según la materia concreta que la Ley regule. En unos casos (por ejemplo, al establecer la dicotomía entre bienes demaniales y patrimoniales, como efectivamente ha hecho, y en otros extremos) deberá respetar la legislación civil, que es competencia exclusiva del Estado; en otros podrá optar entre distintas soluciones en cuanto no colindan con normas básicas del Estado (por ejemplo, en materia de concesiones de dominio público), y en otras, por último, podrá resolver con mayor libertad en razón de su potestad de autoorganización (artículos 9.1 y 10.1 EC). (FJ 1)

De la misma manera, la STC 85/1984, de 26 de julio, señala en términos parecidos que:

el artículo 43.3 del EAPV especifica, por referencia a un texto legal concreto, la competencia legislativa que a la Comunidad Autónoma Vasca atribuye el artículo 10.7 de su Estatuto, y, así entendida, esta competencia tiene como límites generales «los que impone la reserva al Estado de la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18)», disponiendo dentro de ellos el Parlamento Vasco de mayor o menor libertad, según la materia concreta que la Ley regule. (FJ 3)

Por todo lo anterior, considero que el título competencial del art. 149.1.18 podía haber sido invocado perfectamente por la STC 149/1991 para fundamentar algunos de los preceptos de la Ley de Costas de 1988, dado que el objeto de ésta es, en definitiva, la «determinación, protección, utilización y policía del DPMT» (art. 1 LC); es decir, lo que globalmente podríamos llamar el *régimen jurídico* de ese dominio público, incluyendo en él su determinación o definición. Por lo tanto, la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas parece que puede incluir sin dificultad la regulación de las bases del régimen jurídico de los bienes públicos, entre los que está sin duda el DPMT. La STC citada no lo ha hecho así, tal vez porque esta competencia estatal es claramente una competencia de legislación básica, lo cual no parece compatible con muchas de las reglas y prescripciones que establece aquella ley, dada la compleción y exhaustividad de su regulación, que no admite desarrollo por parte de las comunidades autónomas. Así las cosas, era difícil justificar esas reglas y prescripciones fundamentándolas en una competencia de legislación básica estatal.

3. Conclusión final

A tenor de todo lo que se ha dicho hasta aquí, la conclusión final del presente trabajo parece clara: la Ley de Costas de 1988 se fundamentó constitucionalmente en algunos títulos atributivos de competencias estatales (en especial, sobre la titularidad estatal del DPMT) que, en realidad y a juicio de quien suscribe, no permiten al Estado efectuar una regulación tan exhaustiva y detallada en la materia como la que hace la ley. El Estado podría haberse basado ciertamente en otros títulos competenciales distintos a la hora de definir los bienes que componen el DPMT y de establecer su régimen jurídico (en especial, los de los arts. 149.1.1, 149.1.18 y 149.1.23 CE), pero en ese caso la regulación final resultante tendría que haber de-

jado mucho más espacio normativo y más competencias de gestión a las comunidades autónomas costeras. En esta línea, hay que recordar aquí que algunas sentencias constitucionales recientes (como la STC 18/2022, antes citada) ya otorgan un margen de actuación mucho mayor a algunas comunidades en cuanto a la gestión del DPMT, al considerar que los estatutos de autonomía de última generación comportan una modificación sobre lo establecido al respecto en la Ley de Costas, la cual debe ser interpretada a la luz de dichos estatutos.

Bibliografía

- Beladíez Rojo, M. «Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas». En *Estudios sobre la Constitución española* (libro homenaje al profesor E. García de Enterría vol. IV), 3671 y ss. Madrid: Ed. Civitas, 1991.
- Meilán Gil, J. L. «Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de costas». RDU 108 (1988): 15.
- Menéndez Rexach, A. «La distribución de competencias en la ley de costas y la gestión integrada del litoral». En F. J. Sanz Larruga (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral*, 120. La Coruña: Fund. Barrié de la Maza, 2009.
- Muñoz Machado, S. *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, vol. II. Madrid: Ed. Iustel, 2006.
- Viver Pi-Sunyer, C. *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. Barcelona: Ed. Ariel Derecho, 1989.



La conflictividad en relación con las competencias estatales en materia de costas: la perspectiva autonómica

Neus París Domènech

1. Introducción

Una de las cuestiones más controvertidas del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas es la referida a la concurrencia competencial en relación con el litoral.

En el espacio litoral concurren, además de la competencia específica de ordenación de litoral que corresponde a las comunidades autónomas, otras competencias propias de las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y —con un alcance menor y, por definición, limitadas a porciones concretas del litoral— las relativas a espacios naturales protegidos, puertos de competencia de la comunidad autónoma o protección del patrimonio histórico-artístico, entre otras. Pero también concurren con las competencias autonómicas en materia de ordenación del litoral algunas políticas sectoriales del Estado y, por supuesto, las facultades que la jurisprudencia constitucional reconoce al Estado como titular del dominio público marítimo-terrestre.

Si bien la concurrencia competencial en un mismo espacio físico no es extraña a nuestro sistema constitucional, sino que debe considerarse como una característica del sistema, las diversas controversias constitucionales planteadas en relación con el litoral ponen de manifiesto las dificultades que aún hoy derivan de la articulación y gestión de la concurrencia competencial en este ámbito.

Buena prueba de ello son las dudas competenciales planteadas por el Estado en relación con la Ley catalana 8/2020, del 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral. El Parlamento de Cataluña adoptó la Ley 8/2020 amparándose en los artículos 149 y 144 EAC, que atribuyen a la Generalitat competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y en materia de medio ambiente, que proyectaba sobre las costas de Cataluña.

La Ley 8/2020 pretende ordenar el litoral catalán con una visión más integrada en el marco de las competencias de que dispone la Generalitat en relación con aquel espacio físico. Antes de la aprobación de la Ley 8/2020, las diversas competencias de la Generalitat sobre el litoral se habían articulado de una manera muy segmentada, basada principalmente en planes y programas cuyo principal objetivo era garantizar el desarrollo urbanístico sostenible del litoral. Frente a este sistema basado en la proyección de distintos instrumentos urbanísticos, a los que se habían unido otras regulaciones dictadas desde distintos ámbitos que se proyectan sobre el espacio litoral, la Ley 8/2020 opta por un planeamiento estratégico basado en la gestión integrada, siguiendo las Recomendaciones del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (2002/413/CE) y el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, adoptado en el marco del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona).

El legislador catalán era consciente de la compleja distribución competencial que se proyecta sobre el litoral, en la que concurren competencias de las tres administraciones territoriales, amparadas en títulos competenciales que van desde el medio ambiente hasta la ordenación del territorio y el urbanismo, pasando por la ordenación del litoral y la propia titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, sin olvidar la legislación de régimen local.

Ante esta realidad, la Ley 8/2020, amparándose en la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de ordenación del litoral, adopta un modelo que, como señala la exposición de motivos de la ley, se dota de los instrumentos de planificación adecuados para abordar la alta vulnerabilidad del litoral, con un tratamiento individual de cada playa o tramo costero que asegure sus funciones ambientales y establezca sus medidas de protección, y que, al mismo tiempo, dé respuesta a las carencias en materia de accesibilidad que todavía persisten en muchos espacios y prevea medidas suficientes para permitir que todos puedan disfrutar de ellos en igualdad de condiciones.

El modelo parte de la necesaria intervención de las distintas administraciones territoriales competentes y, por ello, prevé diversos mecanismos de participación que permitan coordinar el ejercicio de las diversas competencias. En concreto, la Ley 8/2020 prevé la participación de la Administración del Estado, como titular del dominio público, y de las administraciones locales, en el diseño de los instrumentos de ordenación y gestión del litoral. Y lo hace asumiendo que corresponde al Estado establecer el régimen general del dominio público marítimo-terrestre, como titular de este.

Pese a ello, la Administración del Estado planteó dudas sobre la adecuación competencial de la ley, que dieron lugar a iniciar el procedimiento de negociación previsto en el artículo 33 LOTC y que culminaron con un acuerdo parcial de la Comisión Bilateral Estado - Generalitat de Cataluña¹ y con la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, que ha sido resuelto por la STC 18/2022, de 8 de febrero.

2. El Estado como titular del dominio público marítimo-terrestre. Incidencia de esta titularidad en el sistema de distribución de competencias

La amplia controversia competencial sobre el ejercicio de las competencias en el espacio litoral deriva básicamente del artículo 132 CE, que incluye, entre los bienes que integran el dominio público estatal, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica, y la plataforma continental.

La doctrina reiterada del Tribunal Constitucional ha sostenido de manera clara que la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial de la zona marítimo-terrestre y de las playas no aísla esta porción del territorio de su entorno, ni la sustrae de las competencias que corresponden a otros entes públicos que no ostentan aquella titularidad.

Pese a ello, la titularidad del dominio público marítimo-terrestre y las facultades que derivan de ella aún sigue siendo objeto de controversia entre

1. Resolución de 10 de mayo de 2021, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, en relación con la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral (BOE 125, 26 mayo 2021).

el Estado y las comunidades autónomas. El Tribunal Constitucional ha establecido una extensa doctrina en relación con la concurrencia de títulos competenciales que se da en este espacio físico y su incidencia —singularmente, la de los títulos competenciales de las comunidades autónomas— en las facultades del Estado como titular del dominio público.

En primer lugar, debemos referirnos a la STC 77/1984, dictada en el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno del Estado frente al Gobierno del País Vasco sobre el Proyecto General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca,² por incidir en el espacio portuario y, obviamente, en la zona marítimo-terrestre.

El Gobierno vasco no ponía en duda la competencia estatal sobre el puerto de Bilbao, pero entendía que no es obstáculo para que la comunidad autónoma pueda ejercitar en el recinto del puerto las competencias sobre ordenación del territorio y del litoral, y sobre urbanismo, que le reconoce el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV).

La sentencia manifiesta que la condición de dominio público no es un criterio utilizado en la CE ni en el EAPV para delimitar competencias. Señala que el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos. Llega a esa conclusión aplicando la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina del Consejo de Estado, que venían sosteniendo de manera inequívoca, respecto a los puertos y a la zona marítimo-terrestre, que unos y otra forman parte del término municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio del Estado se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos.³ El Tribunal Constitucional afirma que la misma doctrina debe aplicarse a la división del territorio español en comunidades autónomas que deriva del artículo 137 CE.

No se oculta al Tribunal Constitucional que esta concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos, pero tales dificultades no obstan al principio de que la

2. El conflicto tiene por objeto las resoluciones del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del País Vasco de 2 y 3 de marzo de 1982, por las que se aprueba, respectivamente, con carácter definitivo el Proyecto General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca, consistente en la inclusión de la infraestructura viaria perteneciente a la denominada solución Ugaldebieta y el Plan Especial para la ejecución de esta última.

3. Entre otras, las sentencias de 2 de octubre de 1967, 24 de enero de 1974, 16 de diciembre de 1977, 17 de marzo de 1980, y dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957.

conurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una comunidad autónoma. Lo que sí le parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las competencias respectivas.

La pretensión de identificación entre titularidad demanial y competencia no es exclusiva del Estado. También la han alegado las comunidades autónomas. Sirva de ejemplo la STC 227/1988,⁴ en la que, ante la reclamación competencial de las comunidades autónomas, el Tribunal Constitucional declara que del artículo 149.1.22 CE no se infiere expresamente que el legislador pueda incluir en el dominio público del Estado únicamente las aguas que discurren por más de una comunidad autónoma, y que ni ese precepto ni ningún otro de la Constitución y de los estatutos de autonomía establecen que corresponda a las comunidades autónomas la potestad de demanializar o, en su caso, de ser titulares de las aguas continentales que discurren íntegramente por su territorio. Muy al contrario, señala el Tribunal Constitucional que ni la Constitución ni los estatutos de autonomía —que son las normas que distribuyen competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sobre bienes de dominio público— prejuzgan necesariamente que su titularidad corresponda a aquel o a estas. Por ello, el Tribunal Constitucional declara que, en principio, la propiedad pública de un bien y el ejercicio de competencias públicas que lo utilizan como soporte natural son separables.

Esta STC 227/1988 no se limita a consolidar la doctrina constitucional que determina que el artículo 132.2 CE no es en sí mismo una norma de distribución de competencias ni traza nítidamente la frontera entre un dominio público estatal y otro autonómico, sino que —lo que es más relevante— analiza la pauta interpretativa que ofrece este precepto constitucional para determinar los tipos de bienes que corresponde en todo caso al legislador estatal demanializar, en atención a los intereses generales, incluyéndolos en el dominio público estatal.

La sentencia declara que no es casual que la CE haya incorporado directamente al dominio público estatal determinados tipos de bienes que —como la zona marítimo-terrestre, las playas y el mar territorial— consti-

4. Dictada en relación con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas; el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del dominio público hidráulico en desarrollo de la Ley de Aguas; la Orden de 23 de diciembre de 1986, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, por la que se dictan normas complementarias sobre autorizaciones de vertidos de aguas residuales, y el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos.

tuyen categorías o géneros enteros definidos por sus características físicas o naturales homogéneas. La CE ha dispuesto así que algunos de los tipos de bienes que doctrinalmente se han definido como pertenecientes al demanio «natural» formen parte del dominio público del Estado. Lo ha hecho desde el entendimiento de que la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, y lo protege mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en el tráfico privado. El bien de dominio público es así, ante todo, *res extra commercium* y su afectación, que tiene esa eficacia esencial, puede perseguir distintos fines: asegurar el uso público y su distribución pública mediante la concesión de aprovechamientos privativos, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional, garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial, u otros similares.

Dentro de esta amplia categoría de los bienes demaniales, es preciso distinguir entre los singularmente afectados a un servicio público o a la producción de bienes o servicios determinados en régimen de titularidad pública y aquellos otros que, en cuanto a género, se declaran no susceptibles de apropiación privada en atención a sus características naturales unitarias. En los primeros, la afectación está íntimamente vinculada a la gestión de cada servicio o actividad pública específica, de la que constituyen mero soporte material. En cambio, en la inclusión genérica de categorías enteras de bienes en el demanio —es decir, en la determinación del llamado dominio público natural— subyacen prioritariamente otros fines constitucionalmente legítimos, vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias, como, por ejemplo, la que garantiza el artículo 45 CE, o bien a la defensa y utilización racional de la «riqueza del país», en cuanto que subordinada al interés general (art. 128.1 CE).

En consecuencia, el Tribunal Constitucional señala que en la forma de afectación general al dominio público de todo un género de bienes definidos por sus características naturales, como sucede con la zona marítimo-terrestre y las playas, la caracterización como bienes que integran el dominio público estatal atañe a las condiciones básicas o posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, respecto de los que el Estado debe garantizar la igualdad sustancial, mediante su propia regulación, de acuerdo con el artículo 149.1.1 CE.

En definitiva, la STC 227/1988, pese a insistir en que no cabe identificar titularidad del dominio público y titularidad de las competencias, justifica la habilitación estatal para establecer el régimen jurídico destinado a garantizar la igualdad sustancial de todos los españoles en el ejercicio del derecho constitucional de propiedad, que quedaría quebrantada si la zona marítimo-terrestre, las playas, las aguas continentales u otros tipos de bienes naturales semejantes pudieran ser o no objeto de apropiación privada en las distintas zonas del territorio del Estado.

Pero la conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas en relación con el litoral no se limita a la que deriva de la alegación estatal vinculada a la titularidad del dominio público. A ella se añade una determinada delimitación o configuración de lo que debe entenderse como territorio autonómico, destinada a cuestionar la capacidad de las comunidades autónomas para incidir en la zona marítimo-terrestre.

Basta citar como ejemplo la STC 103/1989, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Junta de Galicia y por el Parlamento de Galicia en relación con la Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos.

El recurso contra la ley autonómica se fundamentaba en que la competencia de Galicia se extiende solo a sus aguas interiores y en que los espacios físicos sobre los que se hacen los cultivos marinos son bienes de dominio público. El Tribunal Constitucional declara que estos argumentos no pueden ser acogidos en lo que tienen, uno y otro, de limitación de la competencia autonómica sobre acuicultura y de afirmación competencial del Estado. En cuanto al primero, porque ni la CE ni el Estatuto de Autonomía de Galicia circunscriben la referida competencia a las aguas interiores, precisión que, por el contrario, sí consta en ambos textos normativos en lo que se refiere a la pesca, materia, esta última, respecto de la cual tanto la CE como el Estatuto han singularizado el marisqueo y la acuicultura, sin que quepa, por vía de interpretación, suprimir o desdibujar este distinguo. Y tampoco, de otro lado, cabe afirmar una competencia principal o directa del Estado sobre unos espacios físicos sobre la sola base de su carácter de bienes de dominio público, ya que la condición de dominio público no es un criterio utilizado en la Constitución ni en los estatutos de autonomía para delimitar competencias, ni tampoco sirve para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos.

Pese a que esta sentencia reconoce la competencia autonómica para dictar la ley impugnada, lo cierto es que la doctrina constitucional ha

sido claramente restrictiva respecto de la delimitación del territorio autonómico como ámbito sobre el que la comunidad autónoma proyecta sus competencias, al establecer que, con carácter general, las competencias autonómicas se ejercen únicamente sobre el espacio físico de su territorio. Solo en casos excepcionales admite que vaya más allá. En este sentido, la doctrina del Tribunal Constitucional establece que el territorio autonómico se configura como un elemento definidor de las competencias de cada comunidad autónoma en su relación con las demás comunidades autónomas y con el Estado, y permite localizar la titularidad de la competencia correspondiente, en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales.

A estos efectos, para el Tribunal Constitucional resulta determinante el artículo 143 CE, que configura el ejercicio del derecho de autonomía y, en consecuencia, el autogobierno de las comunidades autónomas sobre la base de los territorios insulares, las provincias y los municipios. Ello se explica por la realidad de la que se parte y que consagra el artículo 137 CE, que no es otra que la que determina que el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente comunidad autónoma, los cuales no se extienden al mar territorial. Y, dado que el mar territorial no forma parte del territorio de las comunidades autónomas, solo excepcionalmente pueden llegarse a ejercer competencias autonómicas sobre este, y siempre y cuando exista un reconocimiento estatutario explícito o cuando resulte imprescindible para el ejercicio de la competencia autonómica (entre otras, SSTC 3/2014 y 121/2014).

Pero la sentencia que hasta ahora había consolidado la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la incidencia que la titularidad estatal de la zona marítimo-terrestre en el sistema de distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas es la STC 149/1991, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional, tras reiterar que la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre establecida en el artículo 132 CE no constituye un título competencial, destaca que ello no supone que el Estado carezca de competencias sobre el dominio público marítimo-terrestre. Por el contrario, del artículo 132.2 CE se deduce que corresponde al Estado, en tanto que titular del dominio público natural, la competencia para su delimitación, la determinación del régimen jurídico de los bienes que lo integran y la adopción de las medidas necesarias para preservar sus características propias y garantizar su integridad.

Esta misma STC 149/1991 también señala que la facultad del legislador estatal de definir el dominio público estatal y de establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran está constitucionalmente sujeta a condicionamientos que la propia CE establece de modo explícito en el artículo 132, o que implícita pero necesariamente resultan de la interpretación sistemática del texto constitucional, cuyo artículo 45 reconoce el medio ambiente como principio rector de la política social y económica. Por ello, en relación con el régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador estatal no solo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que debe adoptar las medidas necesarias para preservar sus características propias y su función social.

El Tribunal Constitucional señala que la zona marítimo-terrestre no es un mero espacio físico de encuentro entre la tierra y el mar, sino que de esa circunstancia física se derivan una serie de funciones sociales relacionadas con el mantenimiento de los equilibrios naturales, el paisaje y el desarrollo económico y social, habida cuenta de que en dicho espacio se concentra una multiplicidad de actividades productivas, de transporte marítimo, residenciales, turísticas, lúdicas y culturales. Así lo reconoce también la Carta Europea del Litoral, que señala que la zona marítimo-terrestre es esencial para el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana, ocupa un lugar estratégico en el desarrollo económico y en la reestructuración de la economía mundial, es soporte de las actividades económicas y sociales que crean empleo para la población residente, es indispensable para el recreo físico y psíquico de las poblaciones sometidas a una presión creciente de la vida urbana, y ocupa un lugar esencial en las satisfacciones estéticas y culturales de la persona.

Puesto que esta zona cumple tales funciones sociales, la STC 149/1991 precisa que el legislador estatal está no solo facultado, sino obligado a proteger el demanio marítimo-terrestre, a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica como su uso público y sus valores paisajísticos.

Este nexo teleológico que une los artículos 45 y 132 CE ya había sido apreciado en la STC 227/1988, que manifiesta que en la determinación del llamado dominio público natural subyacen prioritariamente otros fines constitucionalmente legítimos, vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias, como, por ejemplo, la que garantiza el artículo 45 CE.

Y el Tribunal Constitucional apreciará esta misma conexión sistemática desde la perspectiva opuesta —la protección del medio ambiente— al resaltar, en la STC 102/1995, la importancia de estos bienes —entre ellos, las playas— para el interés general, valor colectivo donde estriba el fundamento de su calificación jurídica como públicos y de la adscripción de su dominio al Estado.

En suma, el Tribunal Constitucional ha destacado que la vinculación entre los artículos 45 y 132 CE impone que, entre las diversas interpretaciones posibles del artículo 132, deban respaldarse las que razonablemente permitan cumplir el mandato del artículo 45 y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquel está inseparablemente vinculado. Y añade que tales finalidades de mantenimiento de la integridad y uso público del demanio, que ampara el artículo 45 CE, no pueden alcanzarse sin limitar o condicionar de algún modo las utilidades del demanio y el uso que sus propietarios pueden hacer de los terrenos colindantes con él y, en consecuencia, tampoco sin incidir sobre la competencia que las comunidades autónomas costeras detentan sobre la ordenación del territorio.

Esta incidencia está legitimada, en lo que al espacio demanial se refiere, por la titularidad estatal de este y, en el plano competencial, el Tribunal Constitucional la ha amparado en el artículo 149.1.1 CE, puesto que tiene por función asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona (art. 45 CE), en relación con el dominio público marítimo-terrestre. No es ya la titularidad demanial, sino la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE la que fundamenta la legitimidad de las normas destinadas a garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita del demanio para los usos comunes y a establecer, correlativamente, el régimen jurídico de los usos u ocupaciones que no lo son.

Es decir, de la titularidad estatal de la zona marítimo-terrestre deriva únicamente la capacidad del Estado para adoptar las medidas de protección que aseguren que la naturaleza y características de aquel espacio no sean destruidas o alteradas y que garanticen su uso libre, sin perjuicio de que el Estado pueda también actuar sobre el dominio público a través de otros títulos competenciales.

Lo que no se admite es que la titularidad estatal del demanio impida que las comunidades autónomas costeras ejerzan su competencia sobre la ordenación del territorio, aunque aquella titularidad demanial sí que

permite al Estado incidir en el ejercicio de dicha competencia autonómica (STC 162/2012, FJ 7).

La titularidad del demanio tampoco permite al Estado definir las competencias de las comunidades autónomas, como pretendía el artículo 114 de la Ley de Costas al establecer que estas «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 precisar que la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral «alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores».

Al delimitar el contenido de la competencia autonómica, el legislador estatal estaba imponiendo una determinada interpretación del bloque de constitucionalidad que limitaba las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del litoral. Frente a esta pretensión, el Tribunal Constitucional aplicó su consolidada doctrina según la cual el legislador estatal no puede incidir en la delimitación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria (por todas, SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 7; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 21; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 6, y 139/2005, de 26 de mayo, FJ 3).

De acuerdo con esta doctrina, si bien tanto el legislador estatal como los legisladores autonómicos pueden interpretar el alcance y los límites de su propia competencia al adoptar las leyes que les corresponden, ni el legislador estatal ni el autonómico pueden situarse en la posición propia del poder constituyente.

En definitiva, este análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las facultades que para el Estado derivan de la titularidad del dominio marítimo costero nos permite concluir que tal titularidad no implica una competencia estatal para intervenir ni en la legislación ni en la ejecución relativa a los distintos ámbitos sectoriales de competencia autonómica que recaigan sobre las actividades que se desarrollen sobre dicho dominio público (en este sentido, entre otras, STC 9/2001, FJ 16), pero que el Estado puede incidir en dichos ámbitos con la finalidad de proteger el dominio público marítimo-terrestre y garantizar su uso público a partir de su competencia para la regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.CE). Además, esa misma doctrina ha habilitado al Estado para que

desde su competencia en materia de medio ambiente (art.149.1.23) pueda actuar para preservar los valores, incluso paisajísticos, de la zona colindante con la zona marítimo-terrestre.

Es decir, de la doctrina del Tribunal Constitucional se deriva:

a) La titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre no constituye un título atributivo de competencias, si bien de la combinación de los artículos 132.2 y 149.1.1 CE resulta la competencia del Estado para definir el dominio público estatal y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran y, como parte de este régimen jurídico, las medidas destinadas a su protección.

b) El régimen de protección del dominio público marítimo-terrestre, preordenado precisamente al mantenimiento de su integridad física y jurídica, de su uso público y de sus valores paisajísticos, se traduce en la imposición de límites y condicionantes que, si bien inciden en las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y las limitan, no las impiden.

En definitiva, como reconoce la STC 28/2016, las facultades que corresponden al Estado como titular del dominio le habilitan para establecer, como ha hecho en la normativa de costas, su régimen de uso y, al hacerlo, condicionar o modular las competencias autonómicas cuando estas se ejercen sobre el demanio de titularidad estatal, pero no le habilitan para sustraer las competencias que sobre ese mismo espacio corresponden a las comunidades autónomas.

3. La ordenación del litoral como título competencial de las comunidades autónomas que incide sobre la zona marítimo-terrestre y las playas. Especial referencia a Cataluña

La ordenación del litoral es una materia a la que los estatutos de autonomía —como los de País Vasco, Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias, Islas Baleares y Cataluña— atribuyen substantividad propia como sector material específico de competencia autonómica. Sin embargo, la STC 149/1991 negó que la diferenciación estatutaria entre ordenación del territorio y ordenación del litoral correspondiera a la existencia de sectores materiales distintos, y estableció que el litoral forma parte del territorio. Ello llevó al Tribunal Constitucional a manifestar que la competencia de ordenación del litoral se incluye en la competencia de ordenación del territorio: «Hay que en-

tender, por tanto, como conclusión, que todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral» (STC 149/1991, FJ 1).

Es decir, de acuerdo con esta doctrina constitucional, la ordenación del litoral no constituye una materia distinta, sino más bien una manifestación de la ordenación del territorio caracterizada por la singularidad del espacio sobre el que se proyecta.

Sobre el concepto mismo de ordenación del territorio, que incluye la ordenación del litoral, la STC 77/1984, FJ 2, se limita a afirmar que «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial».

Una vez establecido que la ordenación del litoral forma parte de la ordenación del territorio, de competencia autonómica, y tras una primera aproximación al concepto de ordenación del territorio —en que destaca que su idea nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas administraciones—, la STC 149/1991 precisó —aplicando la misma doctrina que ha relativizado la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de urbanismo— que, cuando la función ordenadora se atribuye a una sola de estas administraciones, dicha atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la Constitución reserva al Estado, aunque el uso que este haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio.

En el espacio litoral concurren otras competencias propias de las comunidades autónomas, en materia de medio ambiente y —con un alcance menor y, por definición, limitadas a porciones concretas del litoral— las relativas a espacios naturales protegidos, puertos de competencia de la comunidad autónoma o protección del patrimonio histórico-artístico, entre otras. Y también concurren con las competencias autonómicas en materia de ordenación del litoral algunas políticas sectoriales del Estado y las facultades que la jurisprudencia constitucional reconoce al Estado como titular del dominio público marítimo-terrestre.

Esa concurrencia competencial se articula mediante la necesidad de integrar en los instrumentos de planificación territorial las previsiones contenidas en los planeamientos sectoriales estatales, y mediante el ejercicio por la comunidad autónoma de su competencia de forma tal que no vulnere las competencias sectoriales.

Ahora bien, la competencia autonómica de ordenación del territorio y del litoral no se limita a la mera actividad de planificar, desde el punto

de vista de su incidencia en el territorio, la actividad que por otros títulos deba desarrollar la Administración sectorial competente, sino que habilita a las comunidades autónomas para condicionar materialmente la actuación de las demás administraciones en el territorio (STC 40/1998).

Una consecuencia de la concurrencia de competencias en un mismo espacio físico es que la competencia no puede ser entendida en términos tales que permita desconocer la competencia que corresponde a otras administraciones públicas si la misma norma o acto son contemplados desde otras perspectivas. De otra parte, la ordenación del litoral es un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado reduciéndolo a la simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio costero, las actuaciones que ha de llevar a cabo por otros títulos el ente titular de aquella competencia, sin que de esta se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio.

Por ello, el Tribunal Constitucional ha señalado —entre otras, en la STC 8/2012, FJ 3— los criterios de delimitación competencial que deben aplicarse cuando una competencia autonómica horizontal como la ordenación del litoral se entrecruza con un ámbito competencial estatal. Ha indicado que:

(...) debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con lo que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal y, por otro lado, las competencias sectoriales de las que es titular el Estado, si bien no persiguen de forma directa la ordenación del territorio, sí pueden condicionar la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas.

Pero esa situación de concurrencia competencial en un mismo espacio físico no puede cuestionar el contenido y alcance de la competencia autonómica, cuyo contenido fundamental es la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial (SSTC 77/1984, FJ 2, y 149/1991 FJ 1.B), lo que se lleva a cabo principalmente con la adopción de instrumentos de planificación territorial pero sin excluir que este mismo título competencial habilite a las comunidades autónomas para la regulación y adopción de otros actos normativos y de gestión (SSTC 36/1994, FJ 3, y 28/1997, FJ 5).

Sin embargo, el Tribunal Constitucional también ha advertido que el ámbito material de la competencia de ordenación del territorio, de enorme amplitud, no incluye todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no solo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial (SSTC 36/1994, FJ 3; 61/1997, FJ 16, y 40/1998, FJ 30).

Por ello, el ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial y del litoral está condicionado por el de las competencias estatales que afectan al territorio, aunque desde estas competencias no puede llevarse a cabo una ordenación de los usos en ese espacio físico (STC 36/1994, FJ 2).

Y el Tribunal Constitucional ha determinado que, para integrar las distintas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación. El principio de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas está implícito en el sistema del Estado autonómico (SSTC 18/1982, 152/1988 y 181/1988, entre otras), de manera que el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías depende en buena medida de la sujeción a las fórmulas de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los estatutos de autonomía.

Si pasamos del análisis general de las competencias autonómicas de ordenación del litoral al análisis de este título competencial de la Generalitat de Cataluña,⁵ observamos que el artículo 149.3 EAC incluye no solo el establecimiento y regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, y la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes, sino que también incorpora como contenido propio de esta competencia exclusiva sobre la ordenación del litoral:

b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición.

5. En términos análogos, los EA de Andalucía, art. 56.6, y Canarias, art. 157.

c) La regulación y la gestión del régimen económico financiero del dominio público marítimo terrestre en los términos previstos por la legislación general.

d) La ejecución de obras y actuaciones en el litoral catalán cuando no sean de interés general.

Y no cabe interpretar que la competencia autonómica quede limitada a los enunciados que especifica este artículo 149.3 EAC, ya que tal interpretación sería contraria a la dicción literal del precepto, que, de manera clara, indica que la competencia comprende «en todo caso» las facultades que se enuncian, por lo que la lista no agota las facultades de la Generalitat en relación con este título competencial.

Interpretar que la competencia de la Generalitat sobre ordenación del territorio y del litoral se reduce a estas cuatro facultades no sería coherente ni con la calificación estatutaria de esta competencia de la Generalitat como exclusiva, respetando el régimen general del dominio público, ni con la jurisprudencia constitucional relativa a la competencia de las comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio a la que hemos hecho referencia, ni tampoco con la actuación de las comunidades autónomas costeras, que —en legítimo ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio y del litoral— ha dado lugar a que hayan adoptado diversas normativas de ordenación del territorio y del litoral que contradicen la calificación de la competencia autonómica como meramente ejecutiva. Basten como ejemplo las normas adoptadas por Cantabria, Galicia, Canarias e Islas Baleares, además de la adoptada por Cataluña.

El artículo 149.3 EAC define la competencia de la Generalitat sobre la ordenación del litoral como exclusiva, calificación que, aunque el precepto la supedita al régimen general del dominio público, comporta —en los términos en que dicha categoría competencial está definida por el artículo 110 EAC y de acuerdo con el FJ 59 de la STC 31/2010— que corresponde a la Generalitat:

(...) el ejercicio de las potestades legislativa y reglamentaria, así como el de la función ejecutiva, pues, como poder público dotado de autonomía política para su autogobierno en el marco de la Constitución, es evidente que, respetado el límite de las competencias reservadas al Estado, las Comunidades Autónomas pueden ser titulares exclusivas de cuantas potestades normativas y actos de ejecución puedan tener por objeto la disciplina y ordenación de las materias atribuidas a su exclusiva competencia.

En otras palabras, siendo constitucionalmente posible la asunción autonómica de competencias exclusivas sobre unas políticas determinadas, en este caso sobre la ordenación del litoral, el Tribunal Constitucional ha manifestado que es constitucionalmente necesario que con ellas se atribuya a las comunidades autónomas el ejercicio de cuantas potestades y facultades agotan el tratamiento normativo de la materia o del sector material sobre los que se proyectan y en los que se realizan las competencias así calificadas.

Aunque sin invocar un título competencial concreto, los diputados que recurrieron contra el EAC impugnaron su artículo 149.3.b), que atribuye a la Generalitat la competencia para la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público, por considerarlo contrario a competencias estatales reconocidas en la jurisprudencia constitucional y, significativamente, en la STC 149/1991.

Y es que la STC 149/1991, en su FJ 4, relativo al título III de la Ley de Costas, indica que la utilización del dominio público marítimo-terrestre —que no es libre cuando requiere obras o instalaciones o reúne especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad— está sujeta en la Ley de Costas a cuatro posibles tipos de intervención administrativa: la reserva de porciones demaniales, su adscripción, su concesión o su autorización. Cada una de estas formas de afectar zonas del demanio a determinadas obras, actividades o servicios da lugar a una forma distinta de articular las atribuciones de la Administración del Estado y de la correspondiente Administración autonómica, o de la Administración local.

No obstante, pese a que la citada sentencia reconoce que la propiedad pública de un bien es separable del ejercicio de las competencias públicas que lo tienen como soporte natural o físico, la limitación de las facultades dominicales que deriva del ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas respecto de la utilización del demanio no comporta, a juicio del Tribunal Constitucional, que el constituyente, al reconocer la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, quisiera hacer referencia solo al nudo dominio y dejar la disposición sobre el uso y aprovechamiento de esa zona a las administraciones territoriales.

Sin embargo, esa misma STC 149/1991 ya avanzó que la capacidad para el otorgamiento de los títulos para la ocupación y uso privativos del dominio público que reclamaban las comunidades autónomas (y que hoy incorpora de manera expresa el EAC) no sería constitucionalmente imposible y encontraría su fundamento jurídico en la competencia plena para la ordenación del territorio propio, incluido el litoral, puesto que es

incuestionable que, al formar parte este de aquel territorio, la capacidad para ordenarlo condiciona, de uno u otro modo, el otorgamiento de los títulos que permitan su utilización privativa o su ocupación.

Pues bien, esta opción legítima es la que incorpora el artículo 149.3 EAC. Por ello, el Tribunal Constitucional estableció en la STC 31/2010, FJ 92:

La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del «régimen general del dominio público», lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración.

De acuerdo con la configuración estatutaria de la competencia de la Generalitat en materia de ordenación del litoral y con la doctrina del Tribunal Constitucional que reclama el uso de fórmulas de colaboración, el Parlamento de Cataluña adoptó la Ley 8/2020. Amparándose en la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de ordenación del litoral, establece un modelo que proclama el respeto al régimen general del dominio público y parte de la necesaria intervención de las distintas administraciones territoriales competentes, por lo que prevé diversos mecanismos de participación que permitan coordinar el ejercicio de las diversas competencias.

Pese a ello, la Administración del Estado planteó dudas sobre la adecuación competencial de la Ley 8/2020, que dieron lugar a iniciar el procedimiento de negociación previsto en el artículo 33 LOTC. Las dudas se formularon respecto de diversos preceptos de la ley y, de nuevo, planteaban controversias que han sido recurrentes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las costas y el litoral. En concreto, se cuestionaba que la ley y sus principales instrumentos de planificación puedan aplicarse a todos los bienes del dominio público, incluidos el mar territorial y las aguas interiores; que los instrumentos de planificación y, en concreto, el plan de protección y ordenación del litoral incidan o recojan contenidos que requieren el ejercicio de competencias del Estado; o que no se prevea expresamente la participación de la Administración estatal en los procedimientos de aprobación y tramitación de dicho plan de protección y ordenación.

Asimismo, en relación con los planes de uso del litoral y las playas, el Estado cuestionó que entre sus elementos se incluyan aspectos que forman parte del régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre (como

la regulación de los servicios de temporada de las playas y de las actividades que el plan prevea que puedan ser objeto de autorización en el dominio público marítimo-terrestre). También cuestionó que de los planes deriven directamente las condiciones para las autorizaciones de estas instalaciones, y la tramitación y aprobación de estos planes por los ayuntamientos.

El Estado cuestionó también la regulación de la Ley 8/2020 sobre la clasificación y ocupación de los tramos de playas (que estimaba vinculada a la competencia estatal en materia de medio ambiente reconocida por las SSTC 249/1991 y 233/2015); el régimen aplicable a las obras en construcciones existentes contrarias a la legislación de costas y la aplicación del régimen transitorio (declaración responsable); la regulación del canon de explotación, y el régimen de exenciones.

Incluso se cuestionaban las facultades que la ley reconoce a la Generalitat y a los ayuntamientos: respecto a las de la Generalitat, se objetaba que incluyen facultades que no han sido objeto de traspaso. Esa objeción parte de una confusión entre el contenido de la competencia, que obviamente no deriva de los decretos de traspasos, y el ejercicio de la competencia por la comunidad autónoma.⁶ El Tribunal Constitucional se ha ocupado en diversas ocasiones de esta cuestión, y destaca que los acuerdos de traspasos de competencias no atribuyen ni reconocen competencias, sino que se refieren a los medios materiales y humanos necesarios para ejercerlas (SSTC 25/1983, 87/1983, 88/1983, 11/1986). Lo que sí ha reconocido el Tribunal es la función interpretativa de los acuerdos de traspasos entre el Estado y las comunidades autónomas, puesto que mediante estos se formaliza jurídicamente una determinada interpretación del reparto competencial y del alcance de la competencia. En este sentido, la STC 86/1991, FJ 2, definió la capacidad hermenéutica de los decretos de traspasos como interpretación de carácter ejecutivo que no puede alterar el reparto competencial derivado de la Constitución y los estatutos.

6. Ciertamente, sin traspaso de funciones y servicios —con los medios materiales y personales a ellos aparejados—, no hay en la práctica ejercicio de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma en el Estatuto. Por ello, los estatutos de autonomía prevén y regulan este proceso. De ahí la importancia del acuerdo en la Comisión Mixta que da lugar al real decreto de traspaso, puesto que del acuerdo de ese órgano deriva que, en la práctica, si no hay traspaso no hay ejercicio de la competencia por parte de la comunidad autónoma. Es cierto que el Tribunal Constitucional ha reconocido algunos supuestos en los que no es necesario el traspaso de medios personales y materiales y, en consecuencia, resulta posible el ejercicio inmediato de la competencia por la comunidad autónoma (STC 25/1983). Pero son supuestos excepcionales. La regla general es que el traspaso de servicios resulta necesario para el pleno ejercicio de las competencias asumidas en el Estatuto.

Por ello, no cabe cuestionar la definición que la Ley 8/2020 efectúa de las competencias de la Generalitat para la ordenación del litoral con la mera alegación de la ausencia de formalización del acuerdo de traspaso.

Sobre esta y otras controversias competenciales, fue posible alcanzar un acuerdo que, sin embargo, no fue completo.⁷ No fue posible alcanzarlo respecto de los artículos 20 y 30 de la Ley 8/2020, que asignan a los ayuntamientos la autorización de las actividades previstas en los planes de uso del litoral y las playas, puesto que el Estado entendía que la Ley de Costas y los reales decretos de traspasos asignan esa función a la Generalitat. Por ello, se interpuso un recurso de inconstitucionalidad, promovido por el presidente del Gobierno estatal en relación con los artículos 20.1.b) y 30.d) de la Ley 8/2020.

El objeto del recurso de inconstitucionalidad es la atribución a los ayuntamientos de la competencia para autorizar las actividades previstas en el plan de uso del litoral y de las playas que no correspondan a servicios de temporada y que se realicen en el dominio público marítimo-terrestre y en terrenos de titularidad pública situados en las zonas de servidumbre de protección de las playas.

El recurso se basa en dos argumentos. En primer lugar, cuestiona dicha atribución competencial, por entender que, en las materias de competencia estatal —como se califica la regulación en materia de costas—, los municipios solo pueden tener las competencias que les atribuye el artículo 115 de la Ley de Costas. Con base en este argumento, se sostiene que el legislador catalán no puede desapoderar a la Administración de la Generalitat y atribuir a los ayuntamientos la competencia sobre autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre previstas en los planes de uso del litoral y de las playas, aunque el recurrente reconoce que los ayuntamientos disponen de competencia para regular las actividades previstas en dichos planes, siempre que tal regulación no se oponga a la normativa estatal de costas sobre los usos permitidos en las playas.

El segundo argumento con el que se cuestiona dicha atribución competencial en favor de los ayuntamientos resulta sorprendente, puesto que se basa en las dudas que le plantea a la representación del Gobierno del Estado el hecho de que los ayuntamientos —que se reconoce que son los

7. Resolución de 10 de mayo de 2021, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, en relación con la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral (BOE n.º 125, de 26 de mayo de 2021).

que promueven en muchos casos las ocupaciones temporales (puesto que están vinculadas a actividades municipales relacionadas con las fiestas locales o eventos turísticos o deportivos promovidos por el propio ayuntamiento)— puedan garantizar que el uso de las playas sea adecuado y compatible con el uso común de estos espacios. Es decir, el escrito de demanda considera que la supuesta vulneración competencial que comporta atribuir determinadas autorizaciones a los ayuntamientos pone en riesgo el dominio público marítimo-terrestre de las playas porque se duda que los ayuntamientos sean capaces de garantizar el uso correcto de las playas de su municipio.

El recurso alega también que esa atribución de competencias a los municipios comporta disponer de unas autorizaciones sobre las que la Generalitat solo tiene la competencia ejecutiva de gestión, y que se incurre en inconstitucionalidad mediata por vulnerar la definición de las competencias que corresponden a los municipios establecidas en la Ley de Costas.

En los dos artículos objeto de impugnación incide también el título competencial relativo al régimen local.

En defensa de la constitucionalidad de la Ley 8/2020, el Gobierno catalán alegó la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de ordenación del litoral, y también que la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias locales ni al Estado ni a las comunidades autónomas, sino que cada cual, en el marco de sus competencias, puede y debe regular y atribuir las competencias a los entes locales, sin perjuicio de la autonomía asegurada en los artículos 137, 140 y 141 CE.⁸

8. Destacamos los elementos más relevantes de la amplia doctrina del Tribunal Constitucional sobre el régimen competencial en materia de régimen local (contenido, entre otras, en las SSTC 4/1981, FJ 3; 14/1981, FJ 6; 32/1981, FJ 3; 84/1982, FJ 4; 27/1987, FJ 2; 214/1989, FJ 1; 170/1989, FJ 9; 331/1993, FJ 3; 109/1998, FJ 2; 120/2012; 132/2012; 103/2013; 143/2013; 161/2013, y 41/2016):

a) El régimen jurídico de los entes locales no es intracomunitario ni extracomunitario, sino bifronte, en consonancia con la estructura territorial de España (art. 137 CE), que define municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado (STC 84/1982).

El carácter bifronte del régimen jurídico de las corporaciones locales es consecuencia de la concurrencia de un doble título competencial, autonómico y estatal. De una parte, la competencia autonómica en materia de régimen local habilita a las comunidades autónomas para establecer el régimen jurídico de las corporaciones locales de su territorio (STC 84/1982, FJ 4) y, de otra parte, la competencia del Estado ex artículo 149.1.18 CE lo habilita para fijar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. Es decir, el artículo 149.1.18 CE permite al Estado regular parte del régimen local mediante normas de carácter básico (STC 214/1989, FJ 1), y las comunidades autónomas han asumido, a través de sus estatutos de autonomía, la competencia para completar esa regulación básica.

Además, en el caso de Cataluña, el EAC no se limita a regular la competencia de la Generalitat en materia de régimen local, sino que, además,

El estatuto de autonomía habilita a la comunidad autónoma para configurar políticas propias dentro de las coordenadas básicas que establezca el Estado (SSTC 32/1981, FJ 5, y 130/2013, FJ 5). Además, el estatuto de autonomía, en tanto que norma institucional básica (art. 147.1 CE), puede contener las «líneas fundamentales o la regulación esencial» del régimen local en el ámbito territorial de la comunidad autónoma, pero solo con el fin de «vincular al legislador autonómico» y respetando «en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión “bases del régimen jurídico de las administraciones públicas” engloba a las administraciones locales» (SSTC 31/2010, FJ 36, y 103/2013, FJ 4).

En definitiva, el Estado y las comunidades autónomas comparten la regulación del régimen local, sin perjuicio del espacio que uno y otras deben asegurar en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE).

b) Las bases del régimen local responden esencialmente a dos finalidades. La primera es concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada que proclaman los artículos 137, 140 y 141 CE, garantía institucional que no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de ella tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Se entiende que la garantía es desconocida cuando la institución local se limita de tal modo que se ve privada de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. La garantía institucional de la autonomía local constituye, por tanto, un límite que la Constitución impone al legislador y que se concreta en el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, y se gradúa la intensidad de esta participación en función de si estamos ante intereses locales o supralocales. El legislador básico, cuando desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, se somete a una doble condición, puesto que debe dejar también espacio a las comunidades autónomas para que puedan establecer su propia regulación. La segunda finalidad de la legislación básica en esta materia es concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de los entes locales, relativos a la organización y el funcionamiento de estos en tanto que administraciones públicas (SSTC 103/2013, FJ 4 y 5, y 143/2013, FJ 3). La STC 214/1989, FJ 3, reiteró que el alcance de la competencia estatal debe limitarse al establecimiento de un mínimo denominador común, que cumple la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos institucionales y competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, sin que pueda descender a la fijación detallada de tales competencias, no solo por la naturaleza funcionalmente limitada de la competencia normativa que el artículo 149.1.18 CE reserva al Estado —circunscrita a la fijación de normas básicas (de forma que si la legislación básica de régimen local «excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local habrá invadido competencias autonómicas y será por ello inconstitucional», STC 214/1989, FJ 3.b)—, sino también porque el propio Estado carece de competencias sobre todos los ámbitos materiales en los que pueden proyectarse los intereses locales. Por ello, la concreción última de las competencias locales queda remitida a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

c) La Constitución no precisa las competencias que corresponden a los entes locales (STC 154/2015, FJ 6.a, que cita la STC 32/1981, FJ 3). Puesto que la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias locales ni al Estado ni a las comunidades autónomas, cada cual, en el marco de sus competencias, puede y debe regular y atribuir las competencias a los entes locales, sin perjuicio de la autonomía asegurada en los artículos 137, 140 y 141 CE (STC 214/1989, FJ 3.a). Al hacerlo, los legisladores estatal y

su artículo 84 garantiza a los municipios un núcleo de competencias que se definen como ámbitos de competencias propias de las entidades locales.

autonómico deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de cada asunto o materia (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9; 51/2004, FJ 9; 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6; 92/2015, FJ 4, y 42/2016, FJ 9, entre otras muchas en el mismo sentido). Ello comporta que las leyes del Estado y de las comunidades autónomas deben asegurar que los municipios tengan competencias propias en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal (STC 4/1981, FJ 3).

El artículo 149.1.18 CE ampara una regulación estatal básica sobre competencias locales que, en cuanto tal, está llamada a condicionar al legislador autonómico, que debe respetar las bases del régimen local (SSTC 214/1989, FJ 3.a; 159/2001, FJ 4, y 121/2012, FJ 7), además de la garantía constitucional de la autonomía local y la regulación que, a este respecto, pueda eventualmente incluir su propio estatuto de autonomía (SSTC 31/2010, FJ 36, y 103/2013, FJ 4). El Estado puede apoyarse en el artículo 149.1.18 CE para establecer también las condiciones básicas conforme a las que la legislación sectorial estatal y las comunidades autónomas han de atribuir específicamente las competencias locales. Así lo ha declarado la STC 214/1989, FJ 3.a, al pronunciarse sobre la ordenación básica original de las competencias locales. Además, esta sentencia destacó la conexión directa de esa ordenación con la garantía constitucional de la autonomía local, conexión que también puede existir con los mandatos constitucionales de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE).

El régimen de competencias de titularidad municipal introducido por la Ley 27/2013 incluye las denominadas competencias propias (que comprenden las relativas a las materias que deben atribuirse en todo caso a los municipios y las competencias que se les atribuyan de modo específico a través de normas estatales o autonómicas con rango de ley); las competencias que se atribuyan a los municipios por delegación, y, finalmente —en sustitución de las reglas habilitantes generales que tradicionalmente preveía la legislación básica de régimen local—, se permite a los municipios (y al resto de entidades locales) ejercer cualesquiera otras competencias, siempre que se cumplan determinadas condiciones de eficacia y eficiencia.

En estas tres categorías competenciales (propias, delegadas o cualesquiera otras de interés local), el municipio puede ejercer la competencia «en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas» (art. 7.2 LBRL). De la jurisprudencia constitucional que hemos reseñado se infiere, como ya hemos indicado, que las comunidades autónomas que, como Cataluña, tienen atribuida competencia exclusiva en materia de régimen local son competentes para regular el régimen jurídico de las corporaciones locales de su territorio. Ello, sin perjuicio de que, sobre una parte del ámbito material del régimen local, se proyecta asimismo la competencia que el artículo 149.1.18 CE reserva al Estado sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. La legislación autonómica y la legislación básica estatal están mutuamente condicionadas, de suerte que la legislación autonómica dictada al amparo de la competencia exclusiva sobre el régimen local no puede ignorar la legislación básica estatal de régimen local en su doble función de establecer el régimen jurídico básico de la Administración local y de delimitar el contenido mínimo de la autonomía local; e, inversamente, la legislación estatal debe ceñirse a la determinación de los principios y criterios institucionales (organizativos y funcionales) y competenciales que definen el contenido mínimo común de la autonomía local en todo el Estado, sin ocupar el espacio del resto de la materia de régimen local reservada a la competencia exclusiva autonómica (creación de entidades locales propias, aspectos de las corporaciones locales en tanto que integrantes del sistema institucional de Cataluña, régimen de bienes, etc.) (SSTC 103/2012, FJ 5, y 143/2013, FJ 4).

De dicha jurisprudencia constitucional resulta también que la determinación de las competencias de los entes locales no queda completada mediante la normativa adoptada por el

Sobre el artículo 84 EAC, la STC 31/2010 determinó que el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica (art. 147.1 CE), puede contener las líneas fundamentales o la regulación esencial del régimen local en el ámbito territorial de la comunidad autónoma. Esta regulación esencial solo vincula al legislador autonómico, y solo en la medida en que no contradiga el régimen dictado en ejercicio de la competencia estatal básica en la materia establecida en el artículo 149.1.18 CE (SSTC 31/2010, FJ 36, y 103/2013, FJ 4).

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el legislador estatal —siempre que respete las bases de régimen local y el principio de autonomía local, y que actúe dentro de su ámbito de competencias— puede, como ha hecho al aprobar la legislación de costas, atribuir funciones a los entes locales, sin que por ello esté afectando a las funciones que corresponden al Estado como titular de ese dominio público (STC 233/2015, FJ 2). Y esta doctrina constitucional debe llevar a admitir también que, cuando la Generalitat legisla en materia de ordenación del litoral —y lo hace vinculada por el artículo 84.2.n) EAC, que garantiza a los municipios costeros un núcleo de competencias propias sobre la regulación, gestión y vigilancia de las actividades y usos que se llevan a cabo en las playas—, no desborda sino que ejerce legítimamente su competencia en materia de ordenación del litoral, puesto que cumple con el mandato estatutario y con el régimen derivado de las bases del régimen local, que permiten (en el caso de Cataluña, obligan) al legislador autonómico atribuir a los municipios funciones sobre los usos y actividades que se desarrollan en la playa. Esta regulación, que reconoce la función que corresponde a los municipios en las playas, se adecua a la función del litoral como espacio para el desarrollo de actividades económicas y sociales y de recreo físico y psíquico para la población que vive en el entorno a que se refiere la Carta Europea del Litoral, y ni contraviene el sistema de distribución de competencias ni desborda la competencia propia de la Generalitat.

Solo desde una errónea configuración de la competencia de la Generalitat en materia de ordenación del territorio y del litoral, que en el recurso contra la Ley 18/2020 se califica como ejecutiva, puede entenderse que

Estado y las comunidades autónomas en materia de régimen local, sino que la concreción última de las competencias locales queda remitida «a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 214/1989, FJ 3.a), cuyo derecho a la autonomía se asegurará que se respete; es decir, su derecho a intervenir en los procedimientos y actuaciones que afecten a su círculo de intereses.

la atribución a los ayuntamientos —por los artículos 20.1.b) y 30.d) de esta ley— de la función de autorizar las actividades previstas en el plan de uso del litoral y de las playas del municipio que no tienen el carácter de servicios de temporada incurra en una inconstitucionalidad mediata.

Es cierto que el artículo 149.3.c) EAC atribuye a la Generalitat la «gestión» de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, por lo que, en esta submateria concreta, el alcance de su competencia es de carácter ejecutivo. En este sentido se pronunció la STC 31/2010 (FJ 92). Sin embargo, como señala la STC 18/2022 —que ha resuelto el recurso presentado por el Estado contra la Ley 8/2020—, el término *gestión* empleado en el art. 149.3.b) EAC no agota las facultades o funciones que puede ejercer la Generalitat en relación con los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre expresamente asumidas en el Estatuto, puesto que esa competencia se integra en una más y que se define como exclusiva, que es la relativa a la ordenación del litoral.

A partir de este encuadramiento constitucional de la competencia para la gestión de los títulos para la ocupación y uso del dominio marítimo-terrestre, la STC 18/2022 manifiesta que una interpretación sistemática y teleológica del artículo 149.3.b) EAC, «en relación con el contexto» y «atendiendo fundamentalmente» a su «espíritu y finalidad», como preceptúa el artículo 3.1 del Código Civil, impide otorgar al término *gestión* el significado restrictivo de definición de una mera competencia ejecutiva. De ello deriva que, mediante el artículo 149.3.b) EAC, la Generalitat asume, frente al Estado, la competencia sobre los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre que hasta entonces ejercía este último, de acuerdo con el artículo 110.b) de la Ley de Costas. Y la sentencia reconoce que la Generalitat lo hace en el marco de una competencia de carácter exclusivo. Por ello, concluye que no puede equipararse la mención a la «gestión» de las autorizaciones de dominio público marítimo-terrestre del artículo 149.3.b) EAC con el empleo de los términos *gestión* o *ejecución* que se recogen en la Constitución para excluir la asunción y ejercicio de facultades normativas por las comunidades autónomas (por ejemplo, la «ejecución» de la «legislación laboral» estatal, art. 149.1.7 CE).

La STC 18/2022 no se limita a determinar el contenido de la competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación del litoral cuando incide en el régimen de los títulos de ocupación y uso del espacio marítimo-terrestre, sino que también analiza la alegada inconstitucionalidad mediata que derivaría de la contradicción con el artículo 115 de la Ley de Costas, que define las competencias de los municipios.

Este artículo 115 fue examinado por la STC 149/1991, que lo declaró adecuado al marco constitucional, por razones distintas en función de cada grupo de competencias atribuidas a los municipios. Del análisis competencial que la STC 149/1991 hizo del artículo 115 de la Ley de Costas se deriva:

a) Las funciones atribuidas a los municipios lo son sin perjuicio de las normas establecidas por las comunidades autónomas con base en sus competencias en materia de régimen local o con base en otros títulos competenciales (entre ellos —añadimos nosotros—, el referido a la ordenación del territorio y el litoral).

b) La atribución a los ayuntamientos de una preferencia para explotar de manera directa o indirecta actividades que requieren una autorización de uso del dominio público y de las playas se justifica en su obligación de asegurar el uso público de este dominio.

Esa misma interpretación es la que deriva del FJ 3 de la STC 18/2022, que manifiesta que, enmarcada en su contexto, la jurisprudencia relativa al artículo 115 de la Ley de Costas no impide que legislación autonómica atribuya a los ayuntamientos competencias sobre las materias aludidas en dicho precepto. En definitiva, que ni de la jurisprudencia relativa a este artículo 115 ni de la dictada en relación con el artículo 149.3 EAC puede deducirse que las facultades detalladas en el artículo 115 de la Ley de Costas sean las únicas que las comunidades autónomas pueden atribuir a los municipios en materia de ordenación del litoral.

La conclusión más importante que deriva de la STC 18/2022 es el reconocimiento de que, con la aprobación del EAC, la competencia estatal debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico de la utilización del dominio público, sin incluir la competencia para su otorgamiento. Por ello, el Tribunal Constitucional avala también la lógica que deriva de la estructura de la Ley 8/2020, que, mediante un sistema de planes ordenados en cascada —plan autonómico de ordenación del litoral y planes municipales de desarrollo—, atribuye a dichos planes, con sujeción a la normativa estatal y autonómica, la concreción de las actividades susceptibles de ser autorizadas por los municipios, puesto que con este sistema ni el Estado ni la comunidad autónoma pierden su capacidad de control sobre la actuación municipal.

La interpretación de que la competencia autonómica permite sustraer al Estado la facultad de otorgar las autorizaciones para la utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre, y que permite a la Generalitat de Cataluña atribuir a los municipios determinadas facultades, siempre que ello no suponga capacidad para alterar el régimen jurídico del

dominio público, deriva de la definición estatutaria de la competencia autonómica en materia de ordenación del litoral. Por lo tanto, es trasladable a las distintas comunidades autónomas que definen su competencia en términos análogos a los recogidos en el EAC, y también debería reconocerse a las comunidades autónomas costeras que tengan definida como exclusiva su competencia para la ordenación del litoral o del territorio, puesto que el Tribunal Constitucional ha identificado estos títulos competenciales.

En cualquier caso, para que la actuación autonómica sea constitucionalmente admisible se requerirá también que, como sucede con la Ley 8/2020, la regulación sobre las funciones reconocidas a los municipios respete la intervención del Estado y de las comunidades autónomas.

IV

Los traspasos de funciones y servicios en materia de costas. La experiencia catalana

Francesc Xavier Berga Vayreda

1. Introducción

El presente artículo tiene por objeto analizar la experiencia catalana en los traspasos de funciones y servicios en materia de costas, con reflexiones y sugerencias que puedan ser de utilidad a otras comunidades autónomas con competencias traspasadas (Andalucía, Canarias y, pronto, Baleares) o a las que se puedan traspasar en un futuro de acuerdo con lo previsto en sus estatutos de autonomía (Valencia, Murcia, Galicia, Cantabria, País Vasco).

La legislación estatal en materia de costas, la jurisprudencia constitucional (en que destaca la STC 149/1991, sobre la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas) y la práctica administrativa de la Administración General del Estado permiten avanzar las siguientes conclusiones:

- 1) La Generalitat de Cataluña y las otras comunidades autónomas costeras, tengan o no competencias de gestión traspasadas, no pueden diseñar ninguna política pública propia relevante o significativa en zonas de dominio público marítimo-terrestre o en servidumbre de protección al margen de la Administración General del Estado, pues las funciones reservadas a esta en la legislación de costas impiden cualquier iniciativa en este sentido. Sirva como ejemplo la nula capacidad de las CC. AA. para diseñar una estrategia vinculante en un tema tan importante como es la protección de la costa ante

el cambio climático o la imposibilidad de ejecutar obras de defensa o regeneración de playas, por considerarse obras de interés general de competencia estatal.

- 2) En materia de ordenación y gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, la autonomía de la Administración de la Generalitat de Cataluña y las otras comunidades autónomas no es política, sino meramente administrativa o de gestión, y a veces ni siquiera podemos hablar de autonomía administrativa, por las funciones que se ha reservado el Estado en materia de emisión de informes. Por ejemplo, la Generalitat no puede diseñar una política propia de protección de las instalaciones deportivas náuticas que supere el margen establecido en el artículo 70 del Reglamento General de Costas.
- 3) Los traspasos efectuados han acercado la toma de decisiones de gestión de títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre (autorizaciones y concesiones) al territorio, pero la estructura de la Administración General del Estado o se ha multiplicado (especialmente, la organización central) o se ha mantenido íntegramente (la organización territorial), lo cual comporta una duplicidad de órganos y unidades administrativas sobre la misma materia, que compromete la eficiencia y eficacia de las actuaciones y que, en la práctica, comporta que los ayuntamientos y la ciudadanía tengan que acudir a una doble instancia. Sirvan como ejemplos la complejidad de gestión que supone que sea la Administración de la Generalitat de Cataluña la que autorice los servicios de temporada a los ayuntamientos o la que otorgue concesiones pero que el canon de ocupación lo tenga que calcular y recaudar la Administración General del Estado, o que se hayan duplicado los servicios de inspección de la costa.
- 4) La Administración General del Estado no ha articulado ninguna técnica de colaboración con las comunidades autónomas con competencias traspasadas que vaya más allá de la petición de informes o del suministro de información sobre las resoluciones adoptadas. En general, podríamos decir que la Administración General del Estado muestra desconfianza hacia la Generalitat de Cataluña y los ayuntamientos en la gestión del litoral, a los que considera administraciones «inferiores». Ello se traduce en la interposición de numerosos requerimientos previos y la interposición de recursos contenciosos administrativos, a la vez que muestra poco o nulo interés en avanzar

en la denominada gestión integrada del litoral junto a los ayuntamientos.

- 5) La Administración General del Estado no ha respetado las técnicas de cooperación con la Administración de las CC. AA. establecidas en los reales decretos de traspasos en materia de inversiones en obras de interés general situadas en la Comunidad Autónoma de Cataluña, al negarse reiterada e injustificadamente a constituir la comisión bipartita con funciones de participación en la planificación y programación de las obras declaradas de interés general o en la incorporación al anexo de inversiones del anteproyecto de presupuestos generales del Estado de cada año, de las obras de interés general.

2. Evolución legislativa. Los traspasos en materia de gestión de los títulos de ocupación del dominio público

El artículo 132.2 de la Constitución española (CE) establece que son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

Los artículos 148 CE —sobre las competencias que pueden asumir las comunidades autónomas— y 149 CE —sobre las materias en que el Estado tienen competencia exclusiva— no hacen ninguna referencia a la materia de costas.

Los títulos competenciales que la Constitución de 1978 atribuye al Estado en materia de costas de forma indirecta son los artículos 149.1.1.^a y 149.1.23.^a, que regulan las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles y la legislación básica sobre protección del medio ambiente. El título competencial que avala la actuación de las CC. AA. es el artículo 148.1. 3.^a CE, sobre la ordenación del territorio.

En el año 1988 se aprobó la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, sobre la cual se pronunció el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia 149/1991, de 4 de julio: declaró la constitucionalidad de la gran mayoría de sus preceptos, entre los que destacan los que regulan el reparto competencial entre Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos. Ya en aquel momento el Tribunal Constitucional entendió que las autorizaciones en la zona de servidumbre de protección debían ser otorgadas por las comunidades autónomas, previo informe del Ministerio para la Transi-

ción Ecológica y el Reto Demográfico, que, en la zona de servidumbre de tránsito, resulta vinculante.

El Estatuto de Cataluña del año 2006 establece en sus artículos 149 y 148 lo siguiente:

Artículo 149. Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo
3. Corresponde a la Generalitat, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:

a) El establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del

litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes.

b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición.

c) La regulación y la gestión del régimen económico financiero del dominio público marítimo terrestre en los términos previstos por la legislación general.

d) La ejecución de obras y actuaciones en el litoral catalán cuando no sean de interés general.

4. Corresponde a la Generalitat la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral catalán, de acuerdo con lo establecido por el artículo 148.

Artículo 148. Obras públicas

2. La calificación de interés general requiere el informe previo de la Generalitat. La Generalitat participa en la planificación y la programación de las obras calificadas de interés general, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado y según lo establecido en el Título V de este Estatuto.

Sobre la base de estas previsiones, en los años 2007 y 2008 se llevó a cabo el traspaso de determinadas funciones en materia de costas a Cataluña. Esencialmente, las mismas facultades se han traspasado posteriormente a Andalucía (RD 62/2011) y Canarias (RD 713/2022), y está previsto que próximamente se traspasen a Baleares.

La Sentencia 31/2010, de 28 de junio, declaró la inconstitucionalidad de partes esenciales del Estatuto de Cataluña del año 2006. Cabe destacar la afirmación que hace el Tribunal (fundamento jurídico 92) de que el mar

territorial no tiene la condición de territorio autonómico (aunque también se puede afirmar lo contrario y sostener que el territorio autonómico coincide con el distrito marino), o que la competencia autonómica en la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral catalán no puede articularse por convenio sino que, de acuerdo con el art. 150.2 CE, requiere una previa transferencia o delegación a favor de las comunidades autónomas mediante ley orgánica.

En el año 2013 se modificó la Ley 22/1988, de Costas, mediante la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral. El Tribunal Constitucional se pronunció sobre ella mediante la Sentencia 233/2015, de 5 de noviembre.

En el año 2014 se aprobó el Reglamento General de Costas mediante el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, recientemente modificado mediante el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto. La detallada regulación que contiene el reglamento no deja ningún margen regulatorio a las comunidades autónomas para atender sus necesidades o singularidades. Sirva como ejemplo la situación que se da en Cataluña en torno a las instalaciones deportivas de vela, de profunda raigambre e importancia en el territorio y que son equipamientos deportivos públicos de primera magnitud, pero que la actual regulación del Reglamento de Costas aboca a su desaparición por la imposibilidad de limitar su ocupación a los 300 m² que impone el Reglamento de Costas de manera uniforme.

En el año 2020 se aprobó la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral, contra la cual el Estado interpuso recurso de inconstitucionalidad, resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/2022, de 8 de febrero, que declara la constitucionalidad de los preceptos legales autonómicos que atribuyen a los ayuntamientos la potestad de autorizar usos en el dominio público marítimo terrestre.

Para conocer la actividad realizada por la Generalitat de Cataluña en materia de costas, se pueden consultar los análisis realizados por el Observatorio del Territorio desde el año 2008 hasta el 2020, en la siguiente página web: https://territori.gencat.cat/ca/o6_territori_i_urbanisme/observatori_territori/.

Analizando la experiencia concreta de la Administración de la Generalitat sobre los traspasos efectuados en los años 2007 y 2008, cabe indicar lo siguiente.

El Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Ca-

taluña en materia de ordenación y gestión del litoral (autorizaciones e instalaciones marítimas), establece:

- 1) Gestión y otorgamiento de las autorizaciones de usos de temporada en las playas y en el mar territorial (zonas de fondeo, pantalanes flotantes y usos análogos). Vigilancia y régimen sancionador en relación a dichas autorizaciones. Gestión de los ingresos que se devenguen por la explotación de los usos autorizados.
- 2) Todas las funciones de la Administración General del Estado en relación con las autorizaciones y concesiones en vigor sobre las instalaciones que figuran en las relaciones número 1.A (instalaciones marítimas con autorización) y 1.B (instalaciones marítimas con concesión) respectivamente. Gestión de los ingresos que se devenguen por su explotación. La prórroga, modificación sustancial, u otorgamiento de nueva concesión se someterá al régimen general que se acuerde sobre otorgamiento de concesiones
- 3) Gestión y otorgamiento de las autorizaciones de actividades en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad; y de las autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles. Vigilancia y régimen sancionador en relación a dichas autorizaciones. Gestión de los ingresos que se devenguen por su explotación
- 4) Planificación, elaboración y aprobación de proyectos, gestión y ejecución de obras y actuaciones que no sean de interés general.
- 5) Participación de la Generalitat de Cataluña en la planificación y programación de las obras de interés general y emisión de los correspondientes informes sobre la calificación de interés general. Ejecución y gestión de dichas obras de interés general en los términos del convenio suscrito con la Administración General del Estado.

En el año 2008 el Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, amplió las funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña al incluir:

1. La gestión de las concesiones demaniales, que incluye, en todo caso, su otorgamiento, renovación, prórroga, modificación y extinción. Dichas concesiones son las siguientes:
 - a) Las requeridas para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las de ocupación del dominio público marítimo-terrestre exigidas para las explotaciones de acuicultura.

- b) Las que amparan usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que, por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a un año.
 - c) Las concesiones amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos.
 - d) Las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables. Igualmente, las concesiones que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar y aquellas que amparen las instalaciones marítimas menores en el dominio público marítimo-terrestre, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos, etc., que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo.
2. La vigilancia, tramitación e imposición y recaudación de las sanciones que corresponda, en lo que se refiere al incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de las concesiones demaniales.
 3. La gestión y otorgamiento de autorizaciones en zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar, así como la vigilancia tramitación e imposición y recaudación de las sanciones que corresponda, en lo que se refiere al incumplimiento de estas en los términos en que fueron otorgadas.
 4. La gestión del registro de concesiones en dominio público marítimo-terrestre en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña.
 5. La emisión del informe previo al rescate de las concesiones demaniales cuando, por razones de interés general, sea competencia de la Administración General del Estado el ejercicio de esta función.
 6. La emisión del informe previo al pliego que sirva de base para la redacción de los proyectos correspondientes a obras de interés general.

A diferencia del RD de traspasos del año 2007, en los traspasos efectuados en el año 2008 la Administración del Estado se reservó expresamente las siguientes funciones:

- a) En la gestión de las concesiones demaniales la función de emitir informes preceptivos y determinantes y, en los supuestos más relevantes de ocupaciones con instalaciones no desmontables la obligatoriedad de llegar a un acuerdo entre las dos Administraciones en el caso que el informe no sea favorable, como condición inexcusable para el otorgamiento de la concesión.

b) En la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre las funciones de fijar el importe de los cánones, ejercer la titularidad sobre los derechos económicos devengados y recaudar el importe de los mismos, sin perjuicio de reconocer una supuesta «competencia de la Generalidad de Cataluña para establecer otros cánones por explotación de actividad» que en la práctica ha resultado inoperante por ser susceptible de vulnerar el principio de doble imposición y que supone un mayor coste económico para las actividades que se lleven a cabo en el dominio público marítimo-terrestre en Cataluña.

c) La función de rescate de las concesiones demaniales cuando la presencia de una razón de interés general vinculada a su ámbito de competencias así lo exija.

Igualmente, en los traspasos efectuados en el año 2008 se indicaron diversas funciones concurrentes de la Administración del Estado y la Generalitat de Cataluña, en materias como:

- 1) La utilización y gestión del dominio público marítimo-terrestre adscrito para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de su titularidad, o de ampliación o modificación de los existentes.
- 2) Informes relativos al cumplimiento del régimen general del dominio público marítimo-terrestre (integridad física y garantía de libre acceso para los usos comunes) que debe emitir la Administración General del Estado en relación con los planes y normas de ordenación territorial y el planeamiento urbanístico, y su modificación y revisión, incluyendo los planes especiales de ordenación de fachada marítima y los planes que desarrollan el sistema portuario.
- 3) En materia de inversiones en obras de interés general situadas en la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Administración General del Estado y la Generalitat de Cataluña crearán, antes de la fecha de efectividad de este acuerdo de traspaso, una Comisión bipartita que tendrá, además de las que se puedan acordar por la propia Comisión, las siguientes funciones:
 - a) La participación a través de la facultad de propuesta o informe, en la planificación y programación de las obras que hayan sido previamente declaradas de interés general.
 - b) La participación, a través de la facultad de propuesta o informe, en la incorporación al anexo de inversiones del Anteproyecto de

Presupuestos Generales del Estado de cada año, de las obras de interés general.

Cabe decir que, pese a las reiteradas peticiones de la Generalitat, transcurridos quince años desde los traspasos, la comisión bipartita nunca ha llegado a constituirse.

Sentado lo anterior, la experiencia catalana se referirá fundamentalmente a la tramitación de expedientes de costas con funciones traspasadas en materia de:

- a) La gestión y el otorgamiento de las autorizaciones de usos de temporada en las playas y en el mar territorial (zonas de fondeo, pantalanes flotantes y usos análogos).
- b) La gestión y el otorgamiento de las autorizaciones de actividades en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad; y de las autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles.
- c) La gestión de las concesiones demaniales.

a) La gestión y el otorgamiento de las autorizaciones de usos de temporada en las playas y en el mar territorial (zonas de fondeo, pantalanes flotantes y usos análogos)

En Cataluña hay setenta y seis municipios afectados por la Ley de Costas. Cada año, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 113 del Reglamento General de Costas, sesenta y nueve municipios solicitan las correspondientes autorizaciones de explotación de servicios de temporada.

En Cataluña existe la particularidad de que, previamente a la aprobación de las autorizaciones anuales, se deben aprobar los denominados planes de distribución de usos y servicios de temporada en las playas, de ámbito municipal y con una vigencia de cinco años.

Esta figura de planeamiento tiene poca relevancia, pues el procedimiento de aprobación de estos planes quinquenales es el mismo que el procedimiento de aprobación de las autorizaciones anuales, con lo que cada año, a petición de los ayuntamientos, se pueden introducir modificaciones en el plan quinquenal junto con la tramitación de la autorización anual. En alguna ocasión, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha considerado que la aprobación del plan quinquenal obliga a la Generalitat

a respetar el plazo de cinco años establecido en el correspondiente plan de distribución al otorgar las correspondientes autorizaciones anuales de ocupación.

Esta función de gestión y otorgamiento de las autorizaciones de usos de temporada en las playas y en el mar territorial (zonas de fondeo, pantalanes flotantes y usos análogos), traspasada en el año 2007, se ha venido ejercitando sin demasiada conflictividad, salvo casos puntuales, si bien cabe indicar que el control que lleva a cabo la Administración de la Generalitat de Cataluña respeta al máximo la autonomía municipal y de gestión de los ayuntamientos, y se limita a verificar los aspectos de legalidad de las solicitudes (superficies de ocupación de chiringuitos, distancias entre establecimientos, porcentajes de ocupación de las playas, etc.).

El principal problema que plantean estas autorizaciones es la complejidad que representa el hecho de que la Administración General del Estado se haya reservado el cálculo y percepción del canon de ocupación del dominio público, ya que resulta poco entendible esta reserva si atendemos a que la carga de la gestión y tramitación administrativa se ha traspasado a las comunidades autónomas y que son los ayuntamientos los que deben soportar los mayores gastos de gestión de las playas, al corresponderles la obligación de mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, etc.

La Ley catalana 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral, ha introducido importantes novedades en la gestión de las autorizaciones anuales de ocupación, al regular los denominados planes de uso del litoral y de las playas. Cabe decir, no obstante, que, antes de poder tramitarse estos planes, deberá aprobarse el denominado plan de protección y ordenación del litoral, que será el instrumento básico de ordenación y gestión integrada del ámbito terrestre y marino del litoral catalán.

Los planes de uso del litoral y de las playas podrán abarcar uno o varios términos municipales colindantes y, en el dominio público marítimo-terrestre y en los terrenos de titularidad pública situados en su zona de servidumbre de protección, tienen por objeto ordenar las ocupaciones para los servicios de temporada y las actividades que se planifique situar en ellos y que solo exijan, en su caso, instalaciones desmontables o bienes muebles.

El artículo 29 de la Ley 8/2020 establece que corresponde a la Administración de la Generalitat la aprobación definitiva de los planes de uso del litoral y de las playas, y el artículo 30 establece que corresponde a los ayuntamientos el otorgamiento de las autorizaciones para actividades previstas por los planes de uso del litoral y de las playas.

Y es precisamente este artículo, que otorga a los ayuntamientos la potestad de autorizar la ocupación del dominio público, lo que motivó el recurso de inconstitucionalidad que el Estado interpuso, y que fue resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/2022, de 8 de febrero, que declara la constitucionalidad de los preceptos legales autonómicos que atribuyen a los ayuntamientos la potestad de autorizar usos en el dominio público marítimo-terrestre.

b) La gestión y el otorgamiento de las autorizaciones de actividades en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad; y de las autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles

En la Administración de la Generalitat de Cataluña se tramitan anualmente unas novecientas autorizaciones de actividades y de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles, y entre estas cabe contar las previstas en el artículo 66 del Reglamento General de Costas, sobre autorizaciones de eventos de interés general con repercusión turística.

Cabe repetir lo anteriormente indicado en relación con el canon de ocupación y también que —de acuerdo con la Ley catalana 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral— estas ocupaciones también pueden estar previstas en los denominados planes de uso del litoral y de las playas, con lo cual, una vez aprobados por parte de la Administración de la Generalitat de Cataluña, corresponde a los ayuntamientos el otorgamiento de las autorizaciones para estas actividades.

c) La gestión de las concesiones demaniales

El Estatuto de Autonomía de Cataluña y el RD 1387/2008, de 1 de agosto, anteriormente citado, traspasaron a la Administración de la Generalitat de Cataluña la gestión de las concesiones demaniales.

Desde un primer momento se entendió que no se había traspasado la gestión de las denominadas concesiones compensatorias, entendiendo como tales las que se otorgan a los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre que se incorporen al dominio público marítimo-terrestre, y

que pasan a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento, sobre los usos y aprovechamientos existentes que se estuvieran llevando a cabo y fueran conformes a la legalidad vigente. Sí se entiende traspasada la gestión posterior de la concesión y, por lo tanto, la posible renovación, prórroga, modificación y extinción.

Este no traspaso del otorgamiento de las concesiones compensatorias es coherente con el hecho de que es la Administración General del Estado la competente para aprobar el deslinde.

El hecho de que la Administración de la Generalitat sea la administración de referencia para la tramitación de las concesiones implica lo siguiente:

- 1) La Generalitat no puede incluir trámites adicionales o distintos a los contemplados en el Reglamento General de Costas para la tramitación de las solicitudes de autorizaciones y concesiones.

Entre estos destaca el contenido del proyecto para la ocupación o utilización del dominio público marítimo-terrestre, el estudio económico-financiero, la exigencia de adaptación de las obras al entorno en que se encuentren situadas y, en su caso, la influencia de la obra sobre la costa y los posibles efectos de regresión de esta, la evaluación de los efectos del cambio climático que incluya las medidas de adaptación que se definan en la estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, estudio básico de dinámica litoral, etc.

La única excepción es la prevista legalmente en la Ley catalana 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral, cuyo artículo 22 establece que la documentación de la solicitud de concesión debe incluir un estudio de integración paisajística y el documento ambiental que corresponda en caso de que el proyecto deba someterse a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental de acuerdo con la legislación aplicable.

- 2) El procedimiento administrativo de otorgamiento de la concesión debe ajustarse a lo establecido en el artículo 152 del Reglamento General de Costas, que regula el procedimiento, y el artículo 158, que regula el concurso para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones relativas a actividades de servicios.

En el caso de Cataluña, y para todas las otras comunidades autónomas con competencias de gestión traspasadas, debe añadirse la necesidad de recabar el informe preceptivo y vinculante del Estado

en relación con la garantía tanto de la integridad física, como del uso público del dominio público marítimo-terrestre.

Como se argumentará seguidamente, este es uno de los principales puntos de discrepancia con el Estado, pues se considera que este informe puede vaciar de contenido los traspasos efectuados.

En este sentido, y según la previsión legal, el Estado debería limitarse a informar sobre la garantía de la integridad física y el uso público del dominio público marítimo-terrestre, sin entrar a valorar todos los aspectos del procedimiento e incluso los elementos discrecionales del acto, pues esta potestad corresponde a la comunidad autónoma. Entre esta valoración discrecional destaca la consideración de si una instalación concreta puede o no tener otra ubicación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y el artículo 61 de su Reglamento General.

- 3) La Generalitat de Cataluña es la que ostenta la responsabilidad de la tramitación y la que tiene la obligación de resolver o, en su caso, suspender el plazo máximo para resolver.

Esto cobra especial relevancia cuando la Administración del Estado decide «suspender la emisión de su informe» y requiere a la Generalitat que solicite al interesado la subsanación de deficiencias o aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios.

En todo caso, se considera que el Estado no puede «suspender» la emisión de un informe que, de facto, conlleva la suspensión de la tramitación y el plazo máximo para resolver, sino que debe informar desfavorablemente o, en su caso, pedir a la Generalitat que requiera la documentación pertinente y acuerde la suspensión del plazo para resolver.

Como se ha indicado, en el RD de traspasos del 2008 se traspasó a la Generalitat la gestión de las siguientes concesiones y el Estado se reservó las siguientes funciones y servicios:

Traspaso a la Generalitat de Cataluña de las funciones de gestión de las siguientes concesiones demaniales	Funciones y servicios que se reserva la Administración del Estado
a) Vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las funciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre exigidas para las explotaciones de acuicultura.	Emitir preceptivamente un informe en el plazo de dos meses. En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente.

Traspaso a la Generalitat de Cataluña de las funciones de gestión de las siguientes concesiones demaniales	Funciones y servicios que se reserva la Administración del Estado
b) Usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a un año.	Emitir un informe preceptivo en relación con la garantía tanto de la integridad física como del uso público de dominio público marítimo-terrestre, y de carácter determinante, en el plazo de dos meses. El acto de otorgamiento de la concesión solo podrá disentir del mencionado informe de forma expresamente motivada. En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente.
c) Las concesiones amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos. d) Las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables. Igualmente, las concesiones que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar y aquellas que amparen las instalaciones marítimas menores en el dominio público marítimo-terrestre, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos, etc., que no formen parte de un puerto o estén adscritas a este.	Emitir preceptivamente un informe en el plazo de dos meses en relación con la garantía tanto de la integridad física, como del uso público del dominio público marítimo-terrestre, previo al acto de otorgamiento del título de ocupación. En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente. En el caso de que el informe no sea favorable, se abrirá un período de consultas a fin de llegar a un acuerdo entre las dos administraciones. Dicho acuerdo será condición inexcusable para el otorgamiento de la concesión.

Esta parte considera que la fórmula impuesta por el Estado —que en los casos más relevantes se reservó la función de emitir un informe que, si no es favorable o no hay acuerdo, imposibilita otorgar la concesión y que equivale a un derecho de veto— vulnera el régimen de competencias estatutariamente establecido, y en la práctica comporta que ni siquiera se pueda hablar de autonomía administrativa.

Pero, además, cabe añadir que los informes del Estado no se limitan a informar sobre la integridad física o uso público del dominio público marítimo-terrestre, sino que entran a valorar y pretenden imponer su criterio respecto a:

- 1) La interpretación que corresponde dar a los preceptos legales.
- 2) Los aspectos discrecionales del procedimiento.
- 2) Todas las condiciones del título, aunque sean ajenas a la integridad o uso del dominio.

Y, si el informe desfavorable del Estado no se limita exclusivamente a razones de integridad y uso y la comunidad autónoma discrepa de este, la cuestión a resolver es si la comunidad autónoma debe proceder a la

apertura de un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo entre las dos administraciones, o si puede resolver directamente y efectuar la correspondiente oferta de condiciones al solicitante.

Cabe indicar que esta posible línea de actuación de la comunidad autónoma es susceptible de crear inseguridad jurídica al ciudadano o la administración solicitante, ya que, ante una posible y probable impugnación por parte del Estado, el Tribunal puede acordar la nulidad del acto, por haberse dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido al no haberse alcanzado un acuerdo entre administraciones, como condición inexcusable para el otorgamiento de la concesión.

Y la nulidad del acto de otorgamiento puede suponer que la inversión ya efectuada se vea frustrada y que surja un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica.

La STC 143/1985, de 24 de octubre, establece que «toda transferencia de competencia determina un desapoderamiento del Estado al transmitirla, que no puede seguir ejercitando las funciones que antes le pertenecían y, a su vez, un recíproco apoderamiento del ente beneficiario —la Generalitat— para su pleno ejercicio como titular nuevo de ella» (fundamento jurídico 9.º). En otras palabras, la Administración General del Estado no puede emplear las funciones que le reserva el Real Decreto 1387/2008 para seguir ejerciendo las competencias que la Generalitat de Cataluña ha asumido a título exclusivo mediante el artículo 149.3 del EAC.

Por otra parte, en la STC 149/1991, de 4 de julio, al analizar la técnica de los informes vinculantes en el sistema constitucional de reparto de competencias^[1], el Tribunal Constitucional ha puntualizado que el informe de la Administración General del Estado puede objetar cualquier incumplimiento que detecte, «pero su objeción no resulta vinculante, pues no es a la Administración estatal, sino a los Tribunales de Justicia a quien corresponde el control de legalidad de las Administraciones autónomas y a estos deberá recurrir aquella para asegurar el respeto de la Ley cuando no es la competente para ejecutarla».^[1]

Cabe decir que del análisis de un total de ochenta y siete informes emitidos en los años 2020, 2021 y 2022 por parte del Estado se considera que hay invasión de competencias en cuarenta y cuatro informes.

Un total de diecinueve informes entran a valorar aspectos discrecionales del procedimiento y si una determinada instalación puede ocupar el DPMT o ha de tener otra ubicación (artículo 32 de la Ley de Costas y artículo 61 del Reglamento General de Costas).

Un total de treinta y tres informes entran a valorar condiciones de otorgamiento del título (artículo 161 del Reglamento de Costas, con mención especial a la fijación del plazo concesional).

Un total de diecinueve informes suspenden directamente el plazo para resolver al requerir la corrección de deficiencias o aportación de documentación.

Esta práctica común del Estado traslada a los ayuntamientos y a la ciudadanía que la autonomía de gestión de la comunidad autónoma es irrelevante o inexistente y, en la práctica, el otorgamiento de concesiones se ha convertido en una doble instancia, ante las dos administraciones con competencias en el litoral, ante las cuales debe acudir el ciudadano para conocer la viabilidad de su propuesta.

Otro problema añadido ha sido la interpretación de los preceptos de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral, y del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, en relación con la prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior a la Ley de Costas de 1988, que también se traslada a los informes que emite el Estado.

En un primer momento, de los años 2013 al 2018, la Administración General del Estado vino a entender que, de acuerdo con el artículo 172.3 del Reglamento General de Costas, la prórroga se debía otorgar obligatoriamente «siempre que no se apreciase causas de caducidad del título vigente o se estuviese tramitando un procedimiento de caducidad del título concesional». Además, el Reglamento General de Costas preveía de forma expresa la prórroga para usos prohibidos como los de vivienda y zonas asociadas hasta un máximo de setenta y cinco años.

Con el cambio de gobierno producido en junio de 2018 y a partir de aquel momento, la Administración General del Estado modificó su criterio, al considerar que el otorgamiento de la prórroga en ningún caso era preceptivo sino potestativo para la Administración, que no se podían otorgar prórrogas para usos prohibidos como el de vivienda y que el plazo máximo de vigencia de concesión, incluidas las prórrogas, no podía superar los setenta y cinco años.

Esta confusa y contradictoria regulación legal y reglamentaria no ha quedado claramente resuelta hasta la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, que, coherente con la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, consideró que el plazo máximo de duración de las concesiones sobre el dominio

público marítimo-terrestre es de setenta y cinco años, y que ese plazo máximo incluye tanto el inicial como todas sus posibles prórrogas.

Y ha sido el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, el que ha venido a clarificar definitivamente dos principios fundamentales para los procedimientos administrativos en trámite y pendientes de resolución a fecha 3 de agosto de 2022:

1) Que las prórrogas solo pueden otorgarse a actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación.

2) Que las concesiones y sus prórrogas no pueden amparar usos prohibidos en espacios de dominio público marítimo-terrestre.

Pero esta parte considera que corresponde a la comunidad autónoma la responsabilidad de la tramitación y, por lo tanto, también le corresponde la interpretación de los preceptos legales aplicables, mientras que el Estado no puede informar desfavorablemente sobre el otorgamiento de una concesión por discrepancias interpretativas que, en todo caso, corresponde a los tribunales resolver.

En esta línea, antes de la modificación del Reglamento General de Costas efectuada por el Real Decreto 668/2022, se entiende que la Administración de la Generalitat podía otorgar la prórroga de una concesión para uso residencial aunque el informe del Estado fuese desfavorable, sin necesidad de abrir un período de consultas a fin de llegar a un acuerdo entre las dos administraciones como condición inexcusable para el otorgamiento de la concesión.

Lo mismo puede suceder en la instalación de aparatos de gimnasia en la arena (calistenia), la configuración de una senda para paseantes, un varadero, un depósito de vino en el fondo marino, etc.

Por otra parte, si se considera que informar sobre el uso no consiste solamente en verificar que no se trata de un uso prohibido y se permite al Estado entrar a analizar todos los aspectos discrecionales del procedimiento y valorar la justificación de si la instalación debe ubicarse en el dominio público o puede ubicarse fuera de este, etc., esto conlleva que el papel de las CC. AA. equivale a ser un mero gestor administrativo de documentos y que la autonomía administrativa inherente a los traspasos efectuados sea inexistente, ya que en nuestro ordenamiento jurídico no cabe que dos administraciones se pronuncien simultáneamente y de manera distinta sobre la valoración de los aspectos discrecionales de un acto administrativo.

Para solventar este problema, la comunidad autónoma no debe limitarse a pedir la emisión del informe del Estado sobre «la garantía tanto

de la integridad física, como del uso público del dominio público marítimo-terrestre» de forma simultánea al trámite de información pública y la petición de otros informes (art. 158.9, Reglamento de Costas).

La comunidad autónoma debe examinar el proyecto presentado, requerir al peticionario que subsane los defectos observados, confrontar el proyecto sobre el terreno a fin de determinar su adecuación a este, así como su viabilidad y, sobre todo, valorar si se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 62 del Reglamento de Costas y si, según su entender, resulta procedente otorgar la concesión solicitada.

Solo después de haber hecho esta valoración de forma justificada mediante el correspondiente informe jurídico y técnico se deben pedir los informes sectoriales oportunos (ayuntamiento, capitanía marítima, etc.), practicar la información pública y pedir el informe del Estado previsto en los reales decretos de trasposos, así como el informe previsto en el Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero, por el que se regula el informe de compatibilidad y se establecen los criterios de compatibilidad con las estrategias marinas para las instalaciones en aguas marinas.

Si no se actúa de esta manera, y se pide el informe del Estado sin trasladarle el parecer de la comunidad autónoma debidamente fundamentado, se está produciendo una cierta dejadez de funciones por parte de la comunidad y se puede caer en la tentación de dejar que sea la Administración del Estado la que asuma la carga negativa que supone informar desfavorablemente sobre cualquier petición.

3. Conclusiones

Como se ha dicho al principio, en el marco legal actual ni la Generalitat de Cataluña y las otras comunidades autónomas costeras ni los ayuntamientos litorales pueden diseñar ninguna política pública propia relevante o significativa en zonas de dominio público marítimo-terrestre o en servidumbre de protección, y la centralización en la toma de decisiones, tratando como iguales situaciones que no lo son, no favorece en absoluto la eficacia en la resolución de las necesidades de la ciudadanía y del territorio.

En este sentido, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 103.1 de la Constitución española y artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, debe avanzarse en la descentralización y desconcentración de las funciones de costas, para lo que se tiene

que modificar la actual legislación y otorgar mayores competencias a las comunidades y los ayuntamientos.

Y esto puede hacerse de forma relativamente sencilla, modificando el régimen competencial establecido en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, o bien transferir o delegar en las comunidades autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a una materia de titularidad estatal.

Mientras esto no ocurra, las comunidades autónomas deben apurar al máximo las escasas competencias que la ley les atribuye y, tal como indica la Ley catalana 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral, crear nuevos instrumentos de planificación, como son el plan de protección y ordenación del litoral o los planes de uso del litoral y de las playas.

Estos planes deben ser ambiciosos y suplir, por su mayor proximidad en el territorio y conocimiento de este, las carencias de los planes de ámbito estatal.

Si tomamos como ejemplo el plan de protección y ordenación del litoral previsto en la legislación catalana, podemos observar que su contenido, en muchos casos, no podrá tener carácter vinculante, pues esto supondría no respetar el régimen general del dominio público marítimo-terrestre.

Sirva como ejemplo que alguno de los contenidos del plan —como los criterios territorializados para atender las demandas de autorizaciones y de los servicios de temporada de las playas o para el otorgamiento, renovación, prórroga, modificación y extinción de concesiones, así como los criterios de gradación de los plazos de otorgamiento y prórroga de estas— tienen poco margen de desarrollo por el grado de detallismo con el que el Reglamento de Costas regula estas cuestiones.

En otros casos —como las medidas de adaptación de la costa a los efectos del cambio climático de acuerdo con las estrategias que se establezcan o los criterios para determinar las prioridades de inversión en el ámbito territorial del plan— deberá hacerse un gran esfuerzo de concertación con el Estado.

Y, si bien se puede afirmar que el plan no podrá establecer medidas vinculantes sobre estas materias, sí que ha de ser la hoja de ruta o planificación estratégica que la Administración de la Generalitat de Cataluña muestre ante el Estado.

En definitiva: el régimen actual no resulta satisfactorio para los que consideran que el Estado debe avanzar mucho más en la descentralización de sus competencias, y se debe continuar insistiendo en que se amplíen

y que las comunidades autónomas sean realmente la Administración de referencia en la regulación y gestión de las costas y el mar territorial.

Además, las comunidades autónomas deben realmente querer asumir las competencias traspasadas y tener voz propia y relevante en la defensa de la franja litoral, gravemente amenazada por presiones de todo tipo y por la situación de emergencia climática, y esto solo es posible invirtiendo en conocimiento y diagnosis de la situación actual, en planificación estratégica y en priorización de actuaciones.

V

La pluralidad competencial en materia de costas y litoral (Illes Balears)

Adriana Pousa García

1. Introducción

La actual distribución de competencias en materia de costas y litoral en la CAIB (Comunidad Autónoma de las Illes Balears) en líneas generales no difiere de la de otras CC. AA. (comunidades autónomas) que no tengan traspasadas las competencias sobre la gestión del DPMT (dominio público marítimo-terrestre) del Estado a los gobiernos autonómicos, con la excepción de que en la CAIB también hay consejos insulares, que, como veremos más adelante, también tienen competencias atribuidas en estas materias. Es lógico que no haya diferencias, porque las bases que regulan esta distribución —al menos la relación Estado-C. A.— son las mismas, empezando por la propia Constitución española y siguiendo por la LC (Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas) y el RGC (Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas) y, luego, por diferentes sentencias sobre la inconstitucionalidad de diversos artículos, la más importante de las cuales es la STC 149/1991, de 4 de julio, por la que se resuelven los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por diferentes CC. AA. contra la LC. Se trata de temas objeto de otras exposiciones en esta publicación.

Cataluña, Andalucía y, recientemente, las Islas Canarias son las tres CC. AA. que ya pasaron por el arduo trámite del traspaso. La CAIB está

en la recta final de la negociación. El traspaso es posible en estas CC. AA. porque así lo han previsto sus estatutos de autonomía, con algunas diferencias entre ellos.

Esta exposición —que es el desarrollo de una ponencia dictada a finales del mes de marzo de 2022 sobre la «Pluralidad competencial en materia de costas y litoral en el ámbito de las Illes Balears»— supuestamente quedará desfasada en breve, el día que se firme el decreto de transferencias del Estado a la CAIB sobre la gestión del DPMT o, mejor dicho, el día que entre en vigor. Y digo *supuestamente* porque la realidad es que son muchas las cosas que seguirán exactamente igual. Hay ciertos sectores de la sociedad, probablemente influidos por artículos que salen en la prensa local, que creen que, después del traspaso, desde la CAIB se otorgarán autorizaciones o concesiones que el Estado deniega. La realidad es otra. Es verdad que habrá una administración más cercana y accesible a la ciudadanía, pero no nos engañemos: la motivación de esas denegaciones la encontraremos seguramente en las determinaciones de la LC y del RGC, ley y reglamento que seguiremos aplicando. Y, cuando la C. A. tenga criterios diferentes al Estado y estime viable autorizar una actividad u otorgar una concesión, puede pasar que se encuentre con un informe desfavorable del Estado, y, cuando este informe sea vinculante, tendremos el conflicto servido. Todo dependerá de los términos en los que se redacte el decreto de transferencias. En cualquier caso, lo importante es saber que las normas aplicables no cambian con el traspaso.

Vuelvo a mi cometido, que no es analizar las consecuencias del traspaso de la gestión del DPMT, sino explicar el complejo engranaje competencial en el ámbito terrestre de la franja de litoral que rige actualmente en esta C. A. y cuál es la administración que se encarga de cada tarea. Mi exposición tiene un enfoque práctico y técnico, porque soy arquitecta y mi fuente principal es la experiencia como *aplicadora* de la legislación de costas en los ámbitos insular, autonómico y estatal. Sobre puertos del Estado y puertos autonómicos, haré una pequeña reseña porque pertenecen también a la franja de litoral que nos ocupa, pero no son objeto de estudio pormenorizado en esta exposición.

Como ya avancé en el primer párrafo de esta introducción, en la CAIB, en su estructura y organización aparecen los consejos insulares, que son organismos cuya naturaleza jurídica es compleja, ya que son en parte administración local y en parte autonómica. Profundizar en esta doble naturaleza no es cuestión que ahora nos interese. Hay cuatro con-

sejos insulares, uno por cada una de las islas: Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera.

En la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, ya se atribuía a los consejos insulares la función ejecutiva y la gestión en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. A partir de aquel momento, se fueron transfiriendo competencias a los consejos insulares, hasta llegar a una ley significativa en materia de litoral: la Ley 2/2001, de 7 de marzo, de Atribución de Competencias a los Consejos Insulares en Materia de Ordenación Territorial. Finalmente, la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía, acabó de perfilar las competencias de los consejos insulares en la materia. Volveré sobre este tema más adelante.

En el artículo 67 del Estatuto, los consejos insulares se definen en los términos siguientes:

1. Los consejos insulares son las instituciones de gobierno de cada una de las islas y ostentan el gobierno, la administración y la representación de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, así como de las islas adyacentes a estas.
2. Los consejos insulares gozarán de autonomía en la gestión de sus intereses de acuerdo con la Constitución, este Estatuto y lo establecido en las leyes del Parlamento.
3. Los consejos insulares también son instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

2. Normativa aplicable

La siguiente relación de normativa no pretende agotar todas las normas que puedan ser de aplicación a una actuación en la franja de litoral en la CAIB, pero sí enumerar las más significativas y, sobre todo, las relacionadas con la distribución de competencias en esta materia.

Legislación básica

Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears

- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (modificada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas).
- Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, modificado por el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto.
- Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Normativa autonómica

- Decreto 96/1991, de 31 de octubre, sobre competencias de la CAIB en zona de servidumbre de protección de la Ley de Costas, modificado por el Decreto 73/1994.
- Decreto 72/1994, de 26 de mayo, sobre planes de ordenación del litoral.
- Orden del consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio de 19 de junio de 2013, de criterios generales de distribución de instalaciones de servicio de temporada en el dominio público marítimo-terrestre.
- Ley 10/2005, de 21 de junio, de puertos de las Illes Balears.
- Decreto 11/2011, de 18 de febrero, de aprobación del Reglamento de desarrollo y ejecución de determinados aspectos de la Ley 10/2005, de 21 de junio, de puertos de las Illes Balears.

Sobre competencias entre el GOIB (Gobierno de las Illes Balears) y los consejos insulares

- Ley 2/2001, de 7 de marzo, de Atribución de Competencias a los Consejos Insulares en Materia de Ordenación del Territorio.

Otra legislación o normativa estatal y autonómica

- Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino.

- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
- Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero, por el que se regula el informe de compatibilidad y se establecen los criterios de compatibilidad con las estrategias marinas.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.
- Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la Conservación de los Espacios de Relevancia Ambiental.
- Ley 12/2016, de 17 de agosto, de Evaluación Ambiental de las Illes Balears.
- Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Illes Balears.
- Planes territoriales insulares.

De toda esta legislación me referiré sobre todo a la autonómica para entender la distribución de competencias en esta C. A., porque la LC es obviamente aplicable en todas las CC. AA., al igual que el RGC y la Ley de Puertos del Estado y algunas de las del apartado 1.4 anterior. En lo que respecta al DPMT, el Estatuto de Autonomía de 2007 expone en el apartado 17 del artículo 32, sobre competencias ejecutivas de la CAIB lo siguiente:

La gestión del dominio público marítimo-terrestre, respetando el régimen general del dominio público, especialmente en lo que se refiere a la concesión de autorizaciones; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral que no sean de interés general; la policía administrativa en la zona de dominio público marítimo-terrestre y las concesiones y los amarres. A estos efectos, se entiende por dominio público marítimo-terrestre el comprendido tanto por el ámbito terrestre como por las aguas interiores y el mar territorial.

El traspaso de las competencias ejecutivas que figuran en este apartado es lo que se está negociando actualmente.

Paso ahora a comentar las particularidades de la CAIB en lo que respecta a la ordenación del litoral y las actuaciones en las zonas de servidumbre de protección de la LC. Después de la Sentencia 149/1991, de 4 de julio, que declaró inconstitucionales y, como consecuencia, nulos diversos preceptos de la LC, entre los cuales estaba el artículo 26.1 —que atribuía al Estado el otorgamiento de las autorizaciones de obras en la zona de servidumbre de protección, ya que, como indicaba el Tribunal, corresponde ejercitar esta

potestad a los órganos que correspondan de las CC. AA. o incluso a los ayuntamientos, y siempre sujetándose a la normativa estatal—, se aprobó el Decreto 96/1991, de 31 de octubre, sobre competencias de la CAIB en la zona de servidumbre de protección de la LC. En este decreto se especificaba, entre otras cosas, cuál era la consejería del GOIB que tramitaría las autorizaciones (en aquel momento, Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio), qué documentación se tenía que presentar y cómo se sancionarían las infracciones cometidas en esta zona. Este decreto fue modificado por el Decreto 73/1994, para adaptar algunos artículos a la legislación sobrevenida. En cualquier caso, ha quedado desfasado actualmente, sobre todo en cuanto al organismo tramitador de las autorizaciones y, desde el 2013, también respecto del organismo receptor de las DR (declaraciones responsables). Cabría recordar en este momento que la ley del 2013 modificó la disposición transitoria cuarta de la LC, entre otras cosas, para regular las obras posibles en las edificaciones en DPMT con concesión vigente y para cambiar la autorización por la presentación de una DR en estos tres casos: obras a realizar en edificios legalmente existentes en DPMT, en servidumbre de tránsito y en servidumbre de protección.

En el año 1994 se aprobó otro decreto, que, en ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía de 1983 y en consonancia con el artículo 148.1.3 de la Constitución española, tiene por objeto regular la formulación, tramitación y aprobación de los POL (planes de ordenación del litoral) y, en caso de que falten, la elaboración de criterios y directrices de distribución y explotación de las instalaciones de los servicios de temporada, obras e instalaciones permanentes y programas de actuación de obras. Esta regulación no fue la primera: ya se había aprobado el Decreto 18/1987, de 19 de marzo, que creaba una Comisión Balear de Litoral para regular la formación, tramitación y aprobación de los POL. Esta Comisión no tuvo éxito y, además, este decreto quedó desfasado teniendo en cuenta la legislación que sobrevino después de 1987.

En esta CA nunca se ha redactado un POL, y lo cierto es que hay posturas jurídicas encontradas respecto de cuál es el organismo competente para redactarlo, sobre todo después de la entrada en vigor de la reforma del Estatuto de Autonomía de 2007. Por un lado, hay quienes defienden que la competencia la tiene el GOIB, ya que en una ley de transferencias de 2001 que luego explicaré —al transferir ciertas competencias sobre ordenación del territorio y en materia de costas a los consejos insulares— en el artículo 5.5 la Administración autonómica se reservó la competencia para elaborar y aprobar los instrumentos para la ordenación del litoral

previstos en la legislación de costas en la zona de DPMT. Por otro lado, hay quienes defienden que, después de la reforma del Estatuto —que en su artículo 70 determina que la ordenación del territorio *incluido el litoral* es una competencia propia de los consejos insulares—, no es necesario esperar a una nueva ley de transferencias para que los consejos insulares puedan redactar los POL. Ya sea por esta causa o por falta de iniciativa política, aún no tenemos POL en las Illes Balears.

Esta diferencia de criterios apareció también cuando, después de la entrada en vigor de la reforma de la LC del 2013 y el nuevo RGC, las CC. AA. debían catalogar los tramos naturales y urbanos de playas. En el artículo 67 del RGC se indicaba que la catalogación la establecería la administración competente en materia de ordenación del territorio. Este mandato dio lugar a la misma discrepancia. En Mallorca concretamente, hubo quienes asimilaron esta catalogación de playas a un plan de ordenación de litoral (sic) y defendieron la idea de que el Consejo Insular no era aún competente para abordar esta tarea, basándose otra vez en el artículo 5,5 de la ley de transferencias de 2001 —en el cual la administración autonómica se reservó la competencia para elaborar y aprobar los instrumentos para la ordenación del litoral previstos en la legislación de costas en la zona de DPMT— y, del otro lado, hubo quienes, basándose en el Estatuto, decían que esta competencia ya la tenían los consejos insulares. Pues bien, pasó el plazo de un año que según la disposición transitoria vigesimocuarta del RGC tenían las CC. AA. para catalogar las playas y en Illes Balears no se hizo, a excepción del Consejo Insular de Formentera, que lo hizo en 2016. Según esta disposición transitoria, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar del Ministerio se tenía que pronunciar provisionalmente sobre el carácter de urbano o natural del tramo de playas, a efectos de tramitación y otorgamiento de los títulos de ocupación del DPMT, basándose en unos requisitos recogidos en la propia disposición. El Estado efectuó la catalogación provisional (un listado con las playas en que distinguía entre urbanas y naturales) y la envió a los consejos insulares y al GOIB.

En el año 2001, mediante la Ley 2/2001, se transfirieron a los consejos insulares las competencias en ordenación territorial y, además, de acuerdo con el artículo 1.6, se transfirió también el otorgamiento de las autorizaciones de obras en la zona de servidumbre de protección en suelo clasificado urbano y urbanizable, así como el ejercicio de la función inspectora y de la potestad sancionadora en estos casos, mientras que el GOIB se reservó el otorgamiento de las autorizaciones de obras en la zona de servidumbre de protección en suelo clasificado rústico y la función inspectora y la potestad

sancionadora en esos casos, como también la redacción de los POL que comenté anteriormente. O sea, que, desde el año 2001, las autorizaciones de obras en la zona de servidumbre de protección y, desde la modificación de la LC en el año 2013, también el control de las DR, en esta C. A. se llevan a cabo en diferentes organismos, dependiendo de si la actuación se va a ejecutar en suelo rústico o urbano/urbanizable. Desconozco la razón por la cual se hizo la transferencia de esta forma, teniendo en cuenta que era más lógico que se traspasaran las autorizaciones en zona de servidumbre de protección en suelo rústico, ya que los consejos insulares, desde siempre, intervienen por mandato de la legislación urbanística autonómica en otro tipo de informes o autorizaciones de carácter supramunicipal cuando las actuaciones se producen en suelo rústico.

Desde el año 2001 hubo intentos infructuosos de transferir las competencias que quedaron en el GOIB y que siempre ha tenido sentido que no estuvieran separadas, por una cuestión de sencillez para el administrado y también para la propia administración. Parece que estas transferencias, ahora que se está negociando el traspaso de la gestión del DPMT a la CAIB, se puedan producir después, de la CAIB a cada consejo insular. La dificultad de esta transferencia en las Illes Balears no es otra que la de tener que negociar con cuatro organismos diferentes y que estén de acuerdo con el reparto de plazas y la propuesta económica. En la legislatura anterior se estuvo a punto de llegar a un acuerdo, pero a uno de los consejos insulares no le convenía la propuesta. Para acabar de definir nuestro ordenamiento en la materia, nos queda analizar en qué consisten las órdenes por las cuales se aprueban los criterios generales de distribución de instalaciones de servicio de temporada del litoral balear. Volvemos entonces al Decreto 72/1994, que regula los POL, y ya sabemos que en la CAIB no se ha redactado ningún POL hasta la fecha, pues en ese decreto se establecía en el artículo 13 que, a falta de POL, correspondía a la que en aquel momento era Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio la fijación de estos criterios, a través de su consejero, y determinaba que se pediría informe al Ministerio a través del servicio periférico de costas y a cada municipio. En el Reglamento de 1989, modificado por el Real Decreto 1112/1992, de 18 de septiembre, se indicaba en el artículo 67.2 que la distribución de las instalaciones de servicio de temporada de la playa sería establecida por la administración autonómica competente en materia de ordenación de litoral. Así las cosas, el 4 de marzo de 1994 se aprobó la primera de estas órdenes del consejero con los criterios. Durante dieciocho años estuvo vigente esta regulación.

La orden vigente actualmente y en la cual se basan los informes previos que la Demarcación de Costas en Illes Balears solicita al GOIB antes de autorizar las instalaciones de temporada es la que figura en la relación que puse antes: Orden del consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio de 19 de junio de 2013, por la que se aprueban los criterios generales de distribución de instalaciones de servicio de temporada en el dominio público marítimo-terrestre balear.

Ahora bien, la fecha en la que fue aprobada esta orden genera ciertos conflictos y me genera dudas sobre su estricta aplicación, por dos motivos. Por un lado, en junio de 2013 ya está muy claro que la ordenación del territorio, incluido el litoral, es competencia de los consejos insulares desde la modificación del Estatuto de Autonomía en 2007, y la orden se aprueba en el GOIB. Por otro lado, en junio de 2013 aún no está aprobado el RGC de 2014, con lo cual la orden se basó en el reglamento anterior, de 1989, y se completó con los criterios autonómicos que se estimaron convenientes; no distinguía, por ejemplo, entre playas urbanas y naturales para regular las dimensiones, el tipo de los establecimientos expendedores de bebidas y comida (popularmente: *chiringuitos*), ni las distancias entre ellos. Esto da como resultado que, hoy en día, la orden en algunos aspectos sea más restrictiva que el nuevo RGC de 2014, y esto es legítimo porque la regulación autonómica puede ser más restrictiva y completar la estatal, pero, en este caso, no hubo voluntad expresa de ser más restrictivo, sino que la restricción es circunstancial, producto de que la regulación se basó en un reglamento que está derogado y que era más restrictivo en algunos temas que el que se aprobó en 2014. La realidad es que la orden se aplica sin reparos, lo que quiere decir que mis dudas son jurídicamente infundadas y, en esta línea, la Demarcación de Costas en las Illes Balears deniega autorizaciones a instalaciones de servicio de temporada que, si bien cumplen con las determinaciones del RGC, no cumplen con las de la orden, con lo cual en un informe vinculante son informadas desfavorablemente por la Dirección General del Territorio de la Consejería de Medio Ambiente del GOIB.

3. Administraciones implicadas

Como administración estatal, interviene el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (la referencia en la LC y el RGC se hace al antiguo Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente),

a través de la Dirección General de la Costa y el Mar de la Secretaría de Medio Ambiente, de la cual depende a su vez la Demarcación de Costas en las Illes Balears (servicio periférico).

La Dirección General se estructura en tres subdirecciones: la Subdirección de Dominio Público Marítimo-Terrestre, la Subdirección de Protección de la Costa y la Subdirección de Protección del Mar.

La Demarcación de Costas en las Illes Balears también se estructura en tres servicios: Gestión del DPMT, de Actuaciones Administrativas, y de Proyectos y Obras. Además, tiene una delegación en Menorca y otra en Ibiza, no así en Formentera.

Esta C. A. es uniprovincial y, por tal motivo, tiene un solo servicio periférico, una única demarcación, cuya sede se sitúa en Palma, en la isla de Mallorca.

La Demarcación de Costas en las Illes Balears es una administración que no dispone de los medios necesarios para poder operar con eficacia y diligencia, lo que se traduce en un incumplimiento de plazos de resolución, falta de emisión de informes preceptivos —incluso vinculantes— a otras administraciones, mala atención al ciudadano, expedientes sin resolver, infracciones sin sancionar y otras vicisitudes. Pero, claro, en este contexto es necesario destacar que esta Demarcación es la que más kilómetros de costa gestiona de toda España y, como acabo de mencionar, hace frente a un gran volumen de trabajo con una significativa infradotación de medios materiales y de personal, sobre todo en los últimos diez años. Es ilustrativo hacer una comparación de datos objetivos, de fácil y pública consulta, con otras CC. AA. que también tienen que gestionar considerables extensiones de costa. Las cuatro CC. AA. con más kilómetros de costa de España son Galicia, las Islas Canarias, las Illes Balears y Andalucía, y en el siguiente cuadro se exponen los kilómetros de costa por C. A. y por provincia. Hay que tener en cuenta que en Galicia hay tres demarcaciones: Pontevedra, Lugo y A Coruña; en Canarias, dos: Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, y en Andalucía, cinco (sin contar Sevilla): Huelva, Cádiz, Málaga, Granada y Almería. Un dato curioso: la costa granadina tiene una longitud similar a la costa de la isla de Formentera (70 km), donde la Demarcación en las Illes Balears ni tan solo tiene una delegación, y Granada tiene una demarcación y ya hizo el traspaso del Estado a la C. A.

CUADRO 1. Longitud de costa (km) por provincia y C. A.

Longitud de costa en km (fuentes: INE, 1985M; IGN, y MITECO 2008)							
C. A.	Provincia	INE	IGN	MITECO	INE	IGN	MITECO
Galicia	A Coruña	786	956	1090	1.195	1.498	1.885
	Pontevedra	289	398	575			
	Lugo	120	144	220			
Islas Canarias	Las Palmas	608	815	740	1.126	1.583	1.416
	Santa Cruz de Tenerife	518	768	676			
Illes Balears					910	1.428	1.328
Andalucía	Huelva	111	122	515	812	910	1.501
	Cádiz	252	285	493			
	Málaga	161	175	168			
	Granada	71	79	80			
	Almería	217	249	245			

Los kilómetros de costa varían según las fuentes. Los de MITECO (Ministerio para la Transición ecológica y el Reto Demográfico) responden a kilómetros de deslindes del DPMT.

Como dije antes, dentro de la franja de litoral también encontramos los puertos, y en esta C. A. los hay que dependen del Estado y otros que dependen de la CAIB.

Los puertos del Estado son cinco: el puerto de Alcúdia y el de Palma, en Mallorca; el puerto de Maó, en Menorca; el puerto de Ibiza, y el puerto de La Savina, en Formentera. Las competencias sobre estos puertos las ostenta la Autoridad Portuaria Ports de Balears, que depende del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (antiguo Ministerio de Fomento).

Como administraciones autonómicas, interviene la Consejería de Medio Ambiente, que, a través de su Servicio de Litoral y Costas de la Dirección General de Territorio, se encarga de autorizar los vertidos de tierra al mar, de las autorizaciones, y de recibir y comprobar las DR de las obras a realizar en la franja de servidumbre de protección en suelo clasificado rústico, así como de la potestad inspectora y sancionadora en estos casos. Más adelante especificaremos las diferentes funciones que se ejercen desde este Servicio.

También dependen de la CAIB los puertos que no son de interés general, los puertos deportivos, que se gestionan en un organismo que se

denomina Ports de les Illes Balears. A su vez, Ports IB otorga concesiones para que terceros gestionen total o parcialmente alguno de estos puertos.

Desde el principio hemos hablado de los consejos insulares como organismos insulares que ejercen muchas de las competencias que en otras comunidades se ejercen desde el gobierno autonómico. Como ya hemos dicho anteriormente, la ordenación del territorio, incluido el litoral, es una competencia de los consejos insulares y las autorizaciones y el control de las DR de las obras a realizar en la zona de servidumbre de protección en suelo clasificado urbano y urbanizable. Volveremos sobre estas competencias más adelante.

Los últimos organismos que intervienen en la franja de litoral son los ayuntamientos. No solo son los encargados de dar las licencias de cualquier obra, con algunas pocas excepciones, sino que, además, se tienen que encargar de las playas de sus términos municipales. También volveremos sobre este tema más adelante.

Estas administraciones hasta aquí mencionadas intervienen de forma directa en competencias propias en materia de litoral, lo que no descarta que exista la intervención de otras administraciones en materia medioambiental y en otros asuntos.

4. La delimitación de las franjas de litoral

Para entender la distribución de competencias, es necesario controlar los diferentes ámbitos en los cuales se divide la estrecha franja de litoral. Sin entender las delimitaciones de las diferentes zonas en las cuales se divide la costa no es posible saber cuál es el organismo encargado, por ejemplo, de otorgar una autorización o recibir una DR, ni la normativa aplicable en cada actuación.

En el caso de la CAIB, además, si se trata de una actuación en zona de servidumbre de protección, hay que saber de antemano la clasificación de los terrenos donde se pretende efectuar. O sea, que es necesario consultar los planos del deslinde del DPMT y los planos de los instrumentos de planeamiento de los diferentes términos municipales. El deslinde de los bienes del DPMT se aprueba por orden ministerial y, actualmente, en esta C. A. están aprobados entre el 90 % y el 100 % de los deslindes de los diferentes términos municipales. Lo cierto es que este casi 100 % de DPMT deslindado conforme a la LC es relativamente reciente en esta C. A., como en muchas otras.

En cualquier caso, en aplicación de la disposición adicional tercera de la ley de 2013 y la disposición adicional quinta del RGC, hay que rectificar los deslindes para adecuar la línea de ribera del mar en aquellos paseos marítimos que cumplan con los requisitos de estas disposiciones. Asimismo, la modificación del Reglamento recientemente aprobada en agosto implica que haya que modificar deslindes.

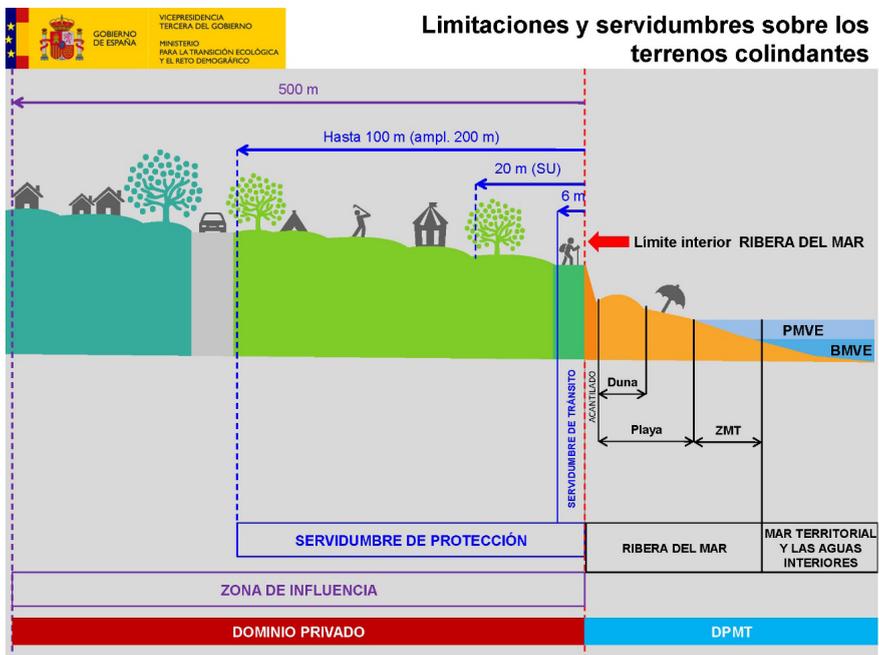
En los deslindes de estas islas también se da la circunstancia de que están pendientes de arreglar los casos en los que se han delimitado «dobles servidumbres». Lo explicaré más adelante. La línea del deslinde separa el dominio público del dominio privado. El artículo 3 de la LC define los bienes que integran el DPMT estatal basándose en el mandato constitucional del artículo 132.2 de la Constitución. Estos bienes incluyen la ribera del mar y de las rías, el mar territorial y las aguas interiores y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. El artículo 4 de la LC completa la relación de terrenos y/o instalaciones que integran el DPMT. O sea, que hay bienes de dominio público por determinación constitucional y otros por determinación de ley ordinaria.

Según la exposición de motivos de la LC, para garantizar la protección del DPMT es necesario establecer limitaciones a la propiedad en los terrenos contiguos y, aunque en la ley de 1969 ya existía la figura de la servidumbre de salvamento, no operaba con la misma contundencia como lo hace la servidumbre de protección. Esta franja definida en el artículo 23 de la LC se mide desde el límite interior de la ribera del mar y se corresponde con una zona de terreno de 100 m paralela a la costa. Ahora bien, en aquellos terrenos que ya estaban clasificados como urbanos a la entrada en vigor de la LC y en los casos que se amparan en la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, la franja de servidumbre de protección se reduce a 20 metros, tal como se indica en la disposición transitoria tercera de la LC. En suelo urbanizable, su anchura depende de varios factores que tienen que ver con lo avanzado que estaba el procedimiento de tramitación del plan parcial de desarrollo a la entrada en vigor de la LC.

Los primeros seis metros de la servidumbre de protección, tanto si es de 100 metros como de 20 metros, se corresponden con la servidumbre de tránsito de 6 metros de anchura, que es una franja que ha de quedar libre para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento.

Por último, tenemos la zona de influencia de 500 metros mínimos, medidos desde el límite interior de la ribera del mar, definida en el artículo 30 de la LC. Mientras que cualquier actuación en las zonas anteriormente definidas requiere un título habilitante, en esta zona de 500 metros no se necesita un permiso en materia de costas para acometer cualquier actuación. Esta zona, sin embargo, es importante a la hora de redactar los instrumentos de planeamiento, porque este artículo establece que en esta zona la densidad de la edificación no puede ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo. Para ilustrar lo que acabo de explicar, pongo un esquema que se puede consultar en la página web del Ministerio.

IMAGEN 1. Esquema sobre las diferentes zonas en que se divide la franja de litoral



En esta C. A. la zona de influencia coincide en las islas de Mallorca, Menorca e Ibiza con la delimitación de una categoría de suelo rústico protegido llamada APT (área de protección territorial) de costas (también hay APT de carreteras), definida en el artículo 19.e.1 de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias, conocida en Baleares con las siglas DOT. En la isla de Formentera es de 100 metros y coincide con la zona de servidumbre de protección en suelo rústico. Cuando se edifica en esta zona de APT en las islas de Mallorca, Menorca e Ibiza, salvo que se haga en los primeros 100 metros que se corresponden con la servidumbre de protección, no se necesita ninguna autorización en materia de costas, cosa que algunos técnicos redactores de proyectos e incluso arquitectos municipales no tienen nada claro. Es diferente en la isla de Formentera, ya que, al ser la franja de APT de 100 metros, coincide con la servidumbre de protección en suelo rústico.

En Baleares tenemos otra coincidencia entre delimitaciones de las zonas de costas y delimitaciones de cualificaciones de suelo rústico protegido. La Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Illes Balears, definió y delimitó áreas de suelo especialmente protegido, entre las cuales estaban las ANEI (áreas naturales de especial interés) y, a su vez, en el artículo 11 de esta ley definió un régimen de máxima protección para los primeros 100 metros contiguos al mar, medidos desde su ribera. Las DOT, un año después, en el artículo 19.a las definió como AANP (áreas naturales de especial interés de alto valor de protección). La consecuencia inmediata de esta última coincidencia es que los regímenes urbanísticos aplicables a las actuaciones, instalaciones, actividades y usos son incluso más restrictivos que el régimen que emana de la legislación de costas, por lo que las autorizaciones más de una vez se deniegan por incumplimiento del régimen urbanístico y no por incumplimiento de la LC o el RGC. Cabe recordar que, según el artículo 49 del RGC, las autorizaciones que se otorguen deben respetar el planeamiento urbanístico en vigor.

Siguiendo con explicaciones sobre la interpretación de las líneas de costas, quería hacer mención de la existencia de los visores que se pueden consultar y cómo aparecen las líneas. En la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico se puede consultar el visor del DPMT y de él podemos extraer información sobre la fecha de la orden ministerial en la que se aprobó; también podremos saber si el deslinde es definitivo o provisional, si la ribera del mar y el DPMT coinciden, y podemos ver la delimitación de la zona de servidumbre de protección. La

que no figura es la delimitación de la servidumbre de tránsito. Cuando la delimitación de la ribera del mar y del DPMT no coinciden puede pasar que desaparezcan las servidumbres de tránsito y protección, ya que estas se miden desde la ribera del mar, por lo que en suelo urbano, si la ribera y el DPMT se separan más de 20 metros, la servidumbre de protección desaparece. Esto pasa, por ejemplo, en la zona de los puertos, la ribera del mar suele coincidir con el cantil de los muelles del puerto y el DPMT incluye toda la zona portuaria.

A continuación, pondré una foto aérea de otro visor, el del IDEIB (Infraestructura de Datos Espaciales de las Illes Balears). Este visor recoge las líneas de ribera del mar, DPMT y servidumbre de protección de los datos del Ministerio.

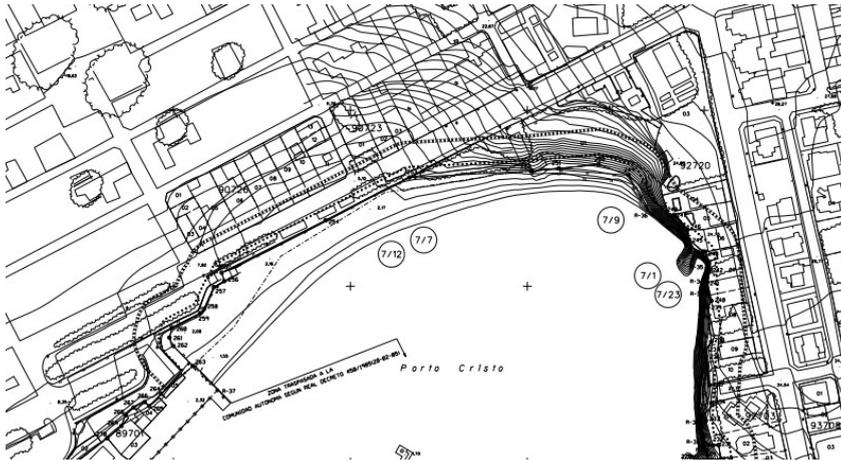
IMAGEN 2. Foto aérea del visor del IDEIB con la capa del DPMT activada. Portocristo. Mallorca



La línea azul representa la ribera del mar, la verde es la de DPMT y la magenta es la servidumbre de protección de 20 metros, porque estamos en terrenos urbanos. A la izquierda de la foto se puede ver la separación entre la delimitación de la ribera del mar y el DPMT y la desaparición de la servidumbre de protección.

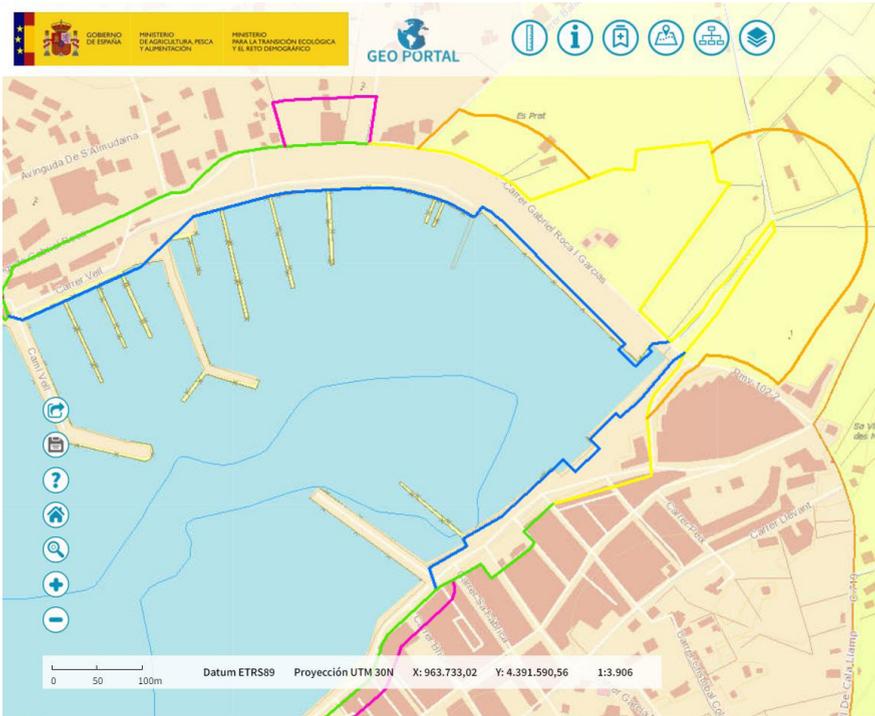
Abajo, la misma zona en los planos de costas del Ministerio, con los deslindes aprobados.

IMAGEN 3. Plano con el deslinde del DPMT. Portocristo, Manacor. Mallorca



La siguiente imagen es del visor del Ministerio.

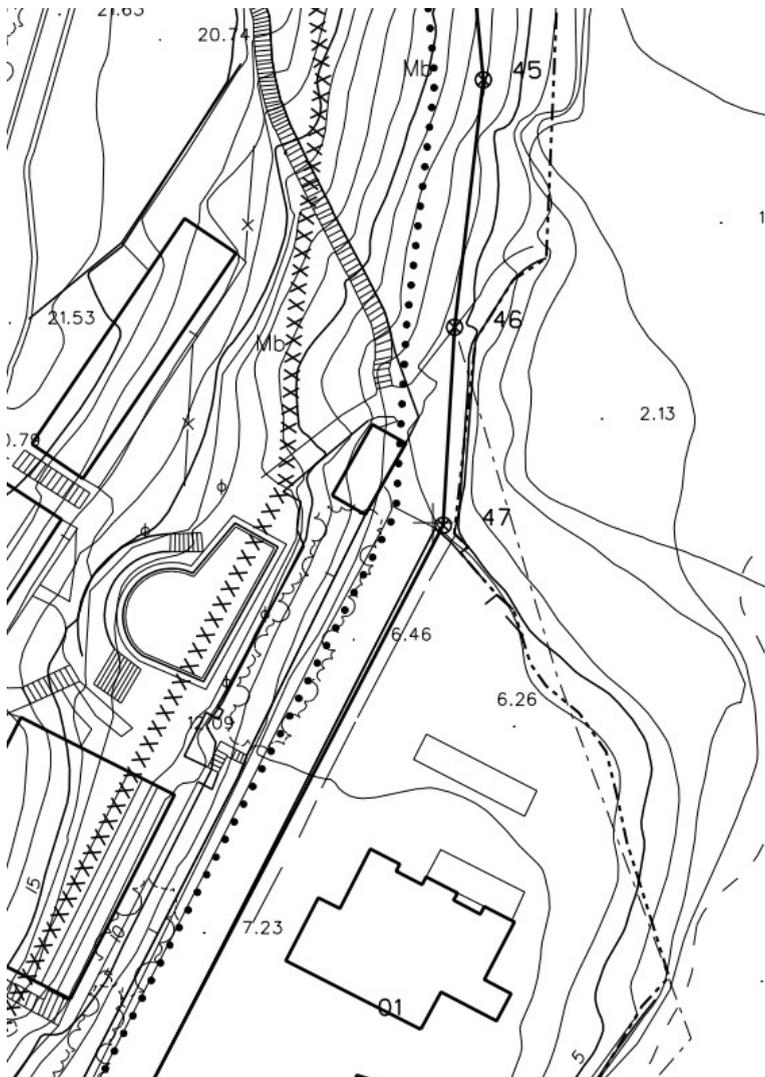
IMAGEN 4. Visor del DPMT del Ministerio con el deslinde del DPMT. Puerto de Andratx. Mallorca



En este plano podemos ver todas las situaciones posibles. Abajo, la línea verde representa el DPMT, y la magenta, que representa la delimitación de la zona de servidumbre de protección, es paralela a la línea verde y eso indica que la ribera y el dominio coinciden. Luego empieza la zona del puerto; entonces aparece la línea azul, que representa la delimitación de la ribera del mar y desaparece la magenta, porque la delimitación de la ribera y del DPMT se separan más de 20 metros. La línea amarilla representa un deslinde que está en tramitación y la línea naranja se corresponde con la servidumbre de protección en los tramos en los que el deslinde está en tramitación. A su vez, en esta imagen podemos ver una línea magenta con una servidumbre de protección de 100 metros, y eso es porque esos terrenos no fueron considerados urbanos a la entrada en vigor de la LC.

En los planos de costas que contienen los deslindes aprobados, cada una de las líneas se dibuja con un grafismo diferente, como figura en la leyenda expuesta en la página anterior, y en el caso del DPMT se referencian los hitos con números. En estos planos sí aparece la delimitación de la zona de servidumbre de tránsito, que se corresponde con la línea de puntos.

IMAGEN 6. Porción del plano de costas con el deslinde. Cala Mesquida. Capdepera. Mallorca



5. Competencias de la Administración del Estado. Costas

Las competencias de la Administración del Estado en materia de costas, ejercidas en su mayoría por la Dirección General de la Costa y el Mar y la Demarcación de Costas en Illes Balears, se recogen en los artículos del 110 al 113 de la LC y del 220 a 223 del RGC. Resumidamente son:

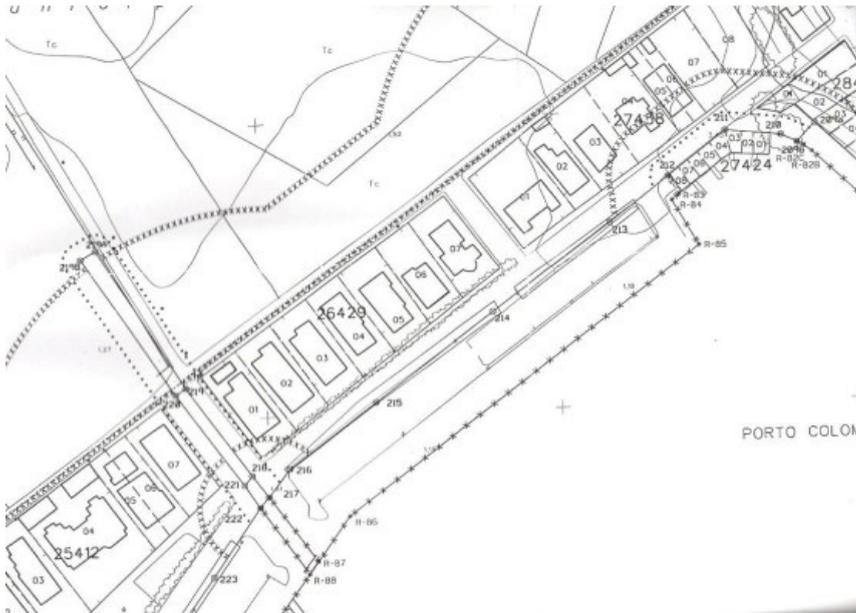
- Deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre.
- Gestión del DPMT. Concesiones, adscripciones, autorizaciones y reservas.
- Tutela y policía.
- Ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones de los yacimientos de áridos.
- Mediciones, estudios de hidráulica marítima e información sobre el clima marítimo.
- Aprobación de las normas elaboradas conforme a lo establecido al artículo 22 de la LC.
- Obras y actuaciones de interés general o las que afecten a más de una CA.
- Disposiciones sobre vertidos, seguridad humana en lugares de baño y salvamento marítimo.
- Iluminación de costas y señales marítimas
- Prestación de servicios técnicos y asesoramiento a las CC. AA., ayuntamientos y particulares.
- Acuerdos y convenios internacionales.
- Implantación del Banco de Datos Oceanográficos.
- Emisión de informes en diferentes procedimientos.

De todas estas competencias, las que son objeto de traspaso del Estado a la CAIB son básicamente las que figuran en los puntos 4.2 y 4.3, de forma parcial.

Con respecto al tema de los deslindes, competencia clara del Estado, como ya adelanté en el capítulo 3 algunos se tendrán que revisar de acuerdo con las novedades introducidas en la modificación del reglamento respecto, entre otras cosas, a los criterios técnicos para la determinación de la zona marítimo-terrestre y de la playa, y es deseable que se revisen los deslindes donde figuran las dobles servidumbres en el mismo tramo: una, de 20 metros que afecta suelo urbano, y otra, detrás, hasta los 100 metros, que afecta suelo rústico. Esto se produce en los deslindes de varios municipios de las islas. En su momento, el GOIB y al menos el Consejo Insular de

Mallorca emitieron informes en el trámite señalado en el artículo 21.2.b del RGC en que señalaban que no estaban de acuerdo con esta delimitación, pero se hizo caso omiso a estos informes y se aprobaron los deslindes con la doble servidumbre. Para visualizarlo, a continuación pongo una porción de plano con un ejemplo.

IMAGEN 7. Plano con el deslinde del DPMT en un tramo con doble servidumbre. Portocolom, Felanitx. Mallorca



A propósito de este tema, la STS de 24/07/2014 concluye:

La servidumbre de protección es única con independencia de la anchura que tenga y la ley no autoriza a una doble franja.

Las autorizaciones que figuran en el punto 4.2 no solo son las de las actuaciones en DPMT, sino también aquellas que se producen únicamente en la servidumbre de tránsito y en las zonas de acceso al mar. Cuando se trata de obras incluidas en los supuestos de la disposición transitoria cuarta de la LC, la disposición transitoria decimoquinta del RGC, en el apartado 2, especifica también que cuando las obras a realizar se ubiquen en el DPMT

o en servidumbre de tránsito sin afectar a la de protección, la DR se tiene que presentar en la Demarcación.

Lo cierto es que esto representa un problema porque, si las obras afectan además a la zona de servidumbre de protección, las DR se tienen que presentar en los consejos insulares o en el GOIB dependiendo de la clasificación del suelo donde se vaya a actuar, y esto que parece sencillo no lo es para el ciudadano, aunque esté asesorado por un profesional. A esto hay que sumarle que, aunque se presente la DR en cualquiera de las administraciones autonómicas, los ayuntamientos no pueden dar la licencia (cuando proceda) sin haber pedido el informe a la Demarcación que indica la disposición transitoria cuarta, apartado 2.*b*, que expone:

Tales obras no podrán ser autorizadas por el órgano urbanístico competente, sin que, con carácter previo, la Administración 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.

En muchos casos, además, las obras pueden estar sujetas a comunicación previa y no a licencia, y también puede pasar que las que estén sujetas a comunicación previa ante el ayuntamiento, no sean objeto de DR ante las administraciones autonómicas, y viceversa.

En realidad, parte de lo que estoy comentando se produce también en otras CC. AA. Lo que sí no pasa en otras CC. AA. es que haya dos administraciones autonómicas controlando las DR de las obras a ejecutar en la zona de servidumbre de protección, salvo, obviamente, que se hayan transferido estas funciones a los municipios. No seguiré explicando todas las competencias del Estado porque eso sería en sí mismo objeto de otra exposición y el propósito es centrarnos en la distribución de competencias en esta C. A. con sus particularidades.

6. Competencias de la Administración del Estado. Puertos

Como he señalado al principio, no nos detendremos demasiado en el tema de puertos del Estado ni de puertos autonómicos. Según el artículo 25 de la Ley de Puertos del Estado, la autoridad portuaria ejerce las competencias siguientes:

- La prestación de los servicios generales, así como la gestión y control de los servicios portuarios.
- La ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios.
- La planificación, proyecto, construcción, conservación y explotación de las obras y servicios del puerto y el de las señales marítimas que tengan encomendadas.
- La gestión del dominio público portuario y de señales marítimas que les sea adscrito.
- La optimización de la gestión económica y la rentabilización del patrimonio y de los recursos.
- El fomento de las actividades industriales y comerciales relacionadas con el tráfico marítimo o portuario.
- La coordinación de las operaciones de los distintos modos de transporte en el espacio portuario.
- La ordenación y coordinación del tráfico portuario, tanto marítimo como terrestre.
- Emisión de informes en diferentes procedimientos.

IMAGEN 8. Puerto de La Savina. Formentera



7. Competencias de la CAIB. Costas

Las atribuciones de competencias entre los diferentes organismos autonómicos cambiaron con las transferencias producidas en el año 2001 que ya he mencionado anteriormente. La autorización de obras e instalaciones de vertidos industriales y contaminantes al mar ya se había traspasado a la CAIB el año 1985, cuando se aprobó el Real Decreto 356/1985, de 20 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar.

Las competencias del GOIB son:

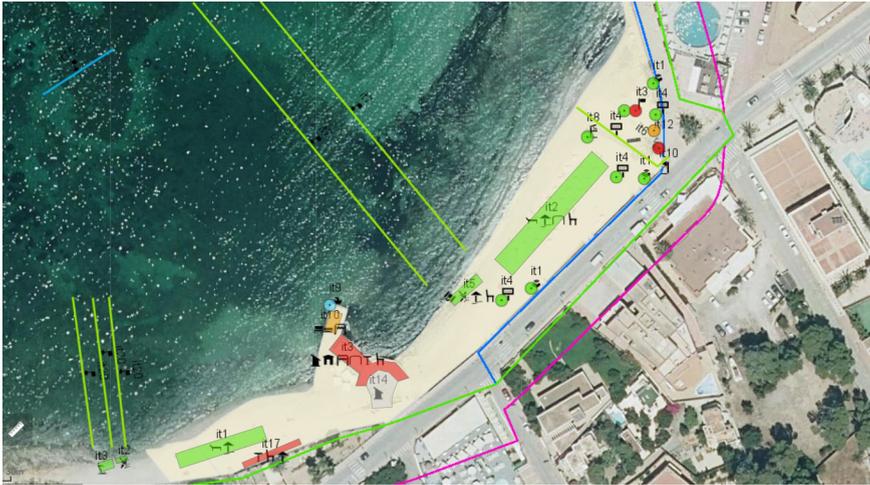
- Autorizaciones de actuaciones en la zona de servidumbre de protección de costas en suelo rústico.
- Recepción y comprobación de las DR. Obras en suelo rústico (DT4 de la LC y DT 14 y 15 del RGC).
- Autorizaciones de los vertidos de tierra a mar (artículos del 56 al 62 de la LC y 115 al 125 del RGC).
- Publicación de los planos con la distribución de las instalaciones con los servicios de temporada en playas.
- Emisión de informes en diferentes procedimientos.

Cuando en el año 2013, con la modificación de la LC, apareció la posibilidad de presentar una DR para las obras comprendidas en el supuesto de la disposición transitoria cuarta de la LC con la idea de agilizar los procedimientos, el Estado, el GOIB y los consejos insulares definieron un modelo de documento para que los administrados rellenaran y firmaran. En esta C. A. hay seis modelos diferentes y, en algunos casos, se exige la presentación de un proyecto en caso de obras mayores.

El apartado 6.4 anterior se refiere a los planos relacionados con la Orden sobre los criterios generales de distribución de las instalaciones de servicio de temporada en el litoral balear.

El Servicio de Costas y Litoral mantiene actualizado un visor con las instalaciones temporales, en el cual podemos encontrar información útil, como, por ejemplo, si han sido autorizadas o si cuentan con informe favorable o desfavorable de este servicio. Cabe recordar que en la actualidad estas autorizaciones las otorga la Demarcación de Costas, previo informe vinculante de este servicio del GOIB sobre el cumplimiento de la Orden. La resolución de estas autorizaciones es objeto de traspaso del Estado a la CAIB.

IMAGEN 9. Visor de las instalaciones de temporada. Playa de Es Pouet. Sant Antoni de Portmany. Ibiza



En esta playa podemos ver los espacios destinados a sombrillas y hamacas, que son los rectángulos, y los puntos son instalaciones puntuales de todo tipo. Las rayas suelen marcar los canales de entrada y salida de embarcaciones, con boyas.

Los colores verde y azul implican *autorizado* o *informado favorablemente* por el Servicio de Costas y Litoral, respectivamente, y los colores rojo y naranja significan *denegado* por la Demarcación o *informado desfavorablemente* por el Servicio de Costas y Litoral, respectivamente.

8. Competencias de la CAIB. Puertos autonómicos

En el artículo 27 de la Ley de Puertos de las Illes Balears, sobre funciones, figura la relación siguiente:

- La gestión, la protección, el mantenimiento y la defensa del dominio público portuario (DPP) adscrito a la CAIB.
- La participación en la planificación portuaria y en los procedimientos de elaboración de las disposiciones reglamentarias.
- La aprobación de los pliegos de condiciones generales para el otorgamiento de autorizaciones de ocupación del DPP.
- La aprobación de los proyectos para la construcción, modificación y explotación de los puertos y otras instalaciones.

- La tramitación y la aprobación inicial de los planes directores de los puertos.
- El fomento de la actividad económica de los puertos y la optimización de la gestión económica y rentabilización del patrimonio.
- Las relativas a las autorizaciones, concesiones y licencias.
- La gestión de los servicios portuarios, así como de las actividades complementarias o vinculadas.
- La realización, la autorización, el fomento y el control de las operaciones marítimas y terrestres relacionadas con el tráfico.
- La gestión, la administración y el control de subvenciones y ayudas.
- El establecimiento de las tarifas para la prestación de los servicios.
- La recaudación del canon establecido para la utilización del DPP, del resto de tasas y de cualquier otro ingreso que le corresponda.
- La policía portuaria.
- La potestad sancionadora.
- La colaboración con la consejería a la que esté adscrito en las relaciones institucionales con otras administraciones.
- La propuesta de los bienes y derechos que tienen que ser objeto de expropiación forzosa.
- La realización de planes de prevención, seguridad y emergencias en cada uno de los puertos.
- La colaboración con entidades que se dedican a la protección del patrimonio marítimo del ámbito de las Illes Balears.
- Emisión de informes en diferentes procedimientos.

En la web de Ports IB, entre otras cosas, se ofrece la información de cada puerto autonómico en este formato:

IMAGEN 10. Información sobre los servicios que ofrece el puerto de Ciutadella en la web de Ports IB

Port de Ciutadella

40°00'03.7" N 3°49'52.4" E

Tel. +34 971 484 455

Port adaptat
Puerto adaptado
Adapted port

Canal rader/ Canal radio/ Radio channel: 9
 Cabal del port/ Cabalo del puertu/ Port depth: 4
 Taboca máximu/ Taboca máximu/ Maximum length: 12

Tel. d'emergència/ Tel. de emergencia/ Emergency phone: 112

	Qualitat i medi ambient Certificación
	Equip de salvament i socors Equip de salvament de socors Fire fighting equipment
	Equip de primera socors Equip de primera socors First Aid Kit
	Equip de salvament i socors Equip de salvament i socors Rescue and life-saving equipment
	Sol
	Sol
	Sol

	Ajudis Ajudis Aid
	Oficina portuària Oficina portuària Harbour office
	Recaptació Recaptació Public duties
	Dofes Dofes Docks
	Barra Barra Quays
	Barra Barra Quays

	Calder Calder Chimney
	Plant de reciclatge selectiu Plant de reciclatge selectiu Recycling plant
	Comissió de neteja Comissió de neteja Harbour cleaning team
	Plant de reciclatge selectiu per flotes Plant de reciclatge de residus orgànics recaptació de aigua de sentina i reciclatge High volume port/waterage pump-out station

	Informació meteorològica Informació meteorològica Weather forecast
	Reparació d'embarcacions Reparació de embarcacions Boat repair
	Benemers Benemers Fuel Station
	Parada de reciclatge de banyes Parada de reciclatge de banyes Bank Boat recycling point
	Moltíssim Moltíssim Fishing quay

	Informació turística Informació turística Tourist information
	Què és el Club de Pesca Club de Pesca Fishing Club
	Club de Pesca Club de Pesca Fishing Club
	Equipament Equipament Fishing
	Club de Pesca Club de Pesca Fishing Club

	Caldera de generació Caldera de generació Steam generator
	Equip de neteja Equip de neteja Harbour cleaning
	Equip de neteja Equip de neteja Harbour cleaning
	Equip de neteja Equip de neteja Harbour cleaning

9. Competencias de los consejos insulares

Como ya adelanté antes, los consejos insulares en el año 2001 recibieron las transferencias de las autorizaciones de las actuaciones en servidumbre de protección cuando las obras se situaban en suelo clasificado urbano y urbanizable. En general, en los distintos consejos insulares las funciones fueron asumidas por los departamentos/servicios de territorio y/o urbanismo. En la actualidad estas funciones están distribuidas según el siguiente cuadro:

CUADRO 2. Departamentos/servicios de los consejos insulares que asumieron competencias en materia de costas

CI d'Eivissa	CI de Formentera	CI de Menorca	CI de Mallorca
Departament de Gestió dels Territoris, Infraestructures Viàries, Ordenació Turística i Lluita contra l'Intrusisme	Departament d'Urbanisme, Turisme i Activitats Econòmiques. Urbanisme i Ordenació del Territori	Departament d'Ordenació d'Economia i Territori Direcció Insular d'Ordenació Territorial	Departament d'Ordenació del Territori Direcció Insular d'Urbanisme Servei d'Autoritzacions Territorials
Gestió del Territori			
Litoral	Litoral	Litoral	Litoral

Aunque en el cuadro anterior, en la última fila, haya puesto *Litoral*, no significa que en los consejos insulares se hayan creado servicios dedicados pura y exclusivamente a asuntos de litoral. En general, los mismos técnicos que nos encargamos de informar sobre expedientes de litoral lo hacemos también de expedientes de otras materias, sobre todo de urbanismo.

Las competencias atribuidas a los consejos insulares son:

- Autorizaciones de actuaciones en la zona de servidumbre de protección de costas en suelo urbano.
- Recepción y comprobación de las DR. Obras en suelo urbano (DT₄ de la LC y DT 14 y 15 del RGC).
- Ordenación territorial incluido el litoral (artículo 70.13 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears).
- Emisión de informes en diferentes procedimientos.

Con respecto a la competencia que tienen los consejos insulares en ordenación del litoral, ya he comentado lo suficiente sobre normativa aplicable en el capítulo 1. En esta comunidad, ni el GOIB ni los consejos insulares han redactado un POL.

El gran reto de los consejos insulares es la redacción de los POL. Es necesario tener en cuenta las consecuencias del cambio climático, actualizar los criterios para las instalaciones temporales, adaptarlos al RGC y a la modificación de agosto de 2022, y acotar y regular las actividades que se pueden llevar a cabo en el DPMT adyacente a categorías de suelo rústico protegido. De acuerdo con el artículo 4.2.a de la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Illes Balears, el DPMT ha de incluirse en suelo rústico. El tema es que, aunque lo tengamos clasificado como suelo rústico, no podemos aplicarle ningún régimen de usos porque no tiene calificación urbanística adjudicada, condición necesaria para poder aplicar nuestra regulación de usos en suelo rústico. El tema de si se puede o no y hasta dónde llega la capacidad de *ordenar nuestro territorio* está suficientemente debatido en otras exposiciones.

A propósito de planes, Cataluña aprobó la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral, sobre la cual ya recayó una sentencia de constitucionalidad sobre algunos artículos, en febrero de este año (STC 18/2022, de 9 de febrero).

10. Competencias municipales

Las competencias municipales están definidas en los artículos 115 de la LC y 225 del RGC y son:

- Mantener las playas y lugares públicos de baño en condiciones de limpieza, higiene y salubridad.
- Vigilar la observancia de las normas dictadas por la AGE sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas.
- Explotar los servicios de temporada que se establezcan en las playas.
- Informar las solicitudes de reserva, adscripciones, autorizaciones y concesiones.
- Informar sobre los deslindes del DPMT.

11. Esquemas resumidos de diferentes procedimientos del Estado, del GOIB y de los consejos insulares

Procedimientos de la AGE

Autorización de servicio de temporada en playas (ayuntamientos) (art. 74 de la LC y 113 y 152 del RGC).

Solicitud del ayuntamiento en la Demarcación de Costas en IB.

Petición de informes:

- GOIB.

- Capitanía Marítima y/o Ministerio de Defensa (en algunos casos).

Información pública (en autorizaciones con plazo superior a 1 año).

Se resuelve en la Demarcación de Costas en IB.

Concesión en el DPMT (art. 74 de la LC y 152 del RGC).

Solicitud en la Demarcación de Costas en IB.

Petición de informes:

- GOIB / consejos insulares.

- Ayuntamiento.

- Capitanía Marítima y/o Ministerio de Defensa (en algunos casos).

Información pública.

Se eleva a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.

Se resuelve en la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.

Deslinde del DPMT (art. 12 de la LC y 19 al 29 del RGC).

De oficio o a petición de interesado, en la Demarcación de Costas en IB.

Petición de informes:

- GOIB / consejos insulares.

- Ayuntamiento.

- Ministerio de TMAU (si afecta a DPP).

Información pública.

Se eleva a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.

Se resuelve por orden ministerial.

Procedimientos del GOIB

Autorización de actuaciones en zona de servidumbre de protección de costas en suelo rústico (art. 49 y 50 del RGC).

Solicitud en la Consejería de Medio Ambiente del GOIB. Dirección General de Ordenación del Territorio.

Petición de informe a:

- Demarcación de Costas en IB.

Se resuelve en la Dirección General de Ordenación del Territorio.

Declaraciones responsables de actuaciones en zona de servidumbre de protección de costas en suelo rústico (DT4 de la LC y DT 14 y 15 del RGC).

Se presentan en la Consejería de Medio Ambiente del GOIB. Dirección General de Ordenación del Territorio.

Comprobada la documentación presentada se envía a:

- Demarcación de Costas en IB.

- Ayuntamiento que corresponda.

Si afecta a la zona de servidumbre de tránsito, el ayuntamiento pide informe a:

- Demarcación de Costas en IB.

Vertidos de tierra al mar (arts. del 56 al 62 de la LC y del 115 al 125 y 156 del RGC).

Solicitud en la Consejería de Medio Ambiente del GOIB. Dirección General de Ordenación del Territorio.

Petición de informes y remisión al Ministerio para que analice viabilidad de la ocupación del DPMT y condiciones.

La Dirección General de Ordenación del Territorio remite las condiciones al peticionario.

Aceptadas las condiciones por el peticionario, la Dirección General de Ordenación del Territorio remite el expediente al Ministerio para que otorgue la concesión de la ocupación del DPMT.

Otorgada la concesión, se resuelve en la Dirección General de Territorio de la Consejería de Medio Ambiente del GOIB.

Procedimientos de los consejos insulares

Autorización de actuaciones en zona de servidumbre de protección de costas en suelo urbano/urbanizable (art. 49 y 50 del RGC).

Solicitud en el Departamento de Territorio (u organismo que corresponda de cada consejo insular).

Petición de informe a:

- Demarcación de Costas en IB.

Se resuelve en el Departamento de Territorio (u organismo que corresponda de cada consejo insular).

Declaraciones responsables de actuaciones en zona de servidumbre de protección de costas en suelo urbano/urbanizable (DT4 de la LC y DT 14 y 15 del RGC).

Se presentan en Departamento de Territorio (u organismo que corresponda de cada consejo insular).

Comprobada la documentación presentada, se envía a:

- Demarcación de Costas en IB.

- Ayuntamiento que corresponda.

Si afecta a la zona de servidumbre de tránsito, el ayuntamiento pide informe a:

- Demarcación de Costas en IB.

Planeamiento urbanístico (art. 117 de la LC y 222 y 227 del RGC).

Antes de la aprobación inicial, petición de informe a:

- Demarcación de Costas en IB (el informe se emite en la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar).

Ayuntamiento envía al consejo insular para aprobación definitiva (en los casos que aprueban los consejos insulares). Petición de informes a:

Demarcación de Costas en IB (el informe se emite en la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar).

Información pública.

Se resuelve en la comisión insular de cada consejo insular.

VI

Los traspasos de competencias en materia de costas a Canarias: una visión prospectiva

Ángel Lobo Rodrigo

1. Introducción

El litoral español es uno de los más extensos y ricos a nivel medioambiental de Europa. Ostenta una longitud total de 7.905 km y se extiende por diez comunidades autónomas, dos ciudades autónomas, 25 provincias y 428 municipios. Si trazáramos una franja de 10 km a lo largo de ese perímetro obtendríamos una superficie total de 80.000 km². Pues bien, aproximadamente la mitad de la población de España vive en esta franja, que apenas corresponde a la séptima parte del total del territorio. En cuanto a sus características, alrededor del 40 % de la costa está urbanizada; un 7 % está dedicada a instalaciones portuarias; un 3 %, a instalaciones industriales, y un 8 %, a explotaciones agrícolas.¹

1. La mayor parte de estos datos provienen del documento denominado “Perfil ambiental de España” del año 2006, que se puede consultar en: https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/informacion-ambiental-indicadores-ambientales/perfilamb2006_marcogral_tcm30-185487.pdf.

2. Breve *excursus* sobre los reales decretos de traspasos

España, tras la aprobación de la Constitución del año 1978, se ha configurado en un Estado que ha logrado altas cotas de descentralización. El reparto competencial dibujado, esencialmente, a través de los arts. 148 y 149 de nuestra carta magna supone un ejercicio directo por parte del Estado de las competencias descritas en el art. 149, mientras que las comunidades autónomas asumen sus competencias mediante su asunción en los respectivos estatutos de autonomía (en adelante, EE. AA.), aprobados por ley orgánica de las Cortes Generales.

Sin embargo, no es menos cierto que algunos traspasos de competencias se llevaron a cabo antes de la aprobación de los estatutos de autonomía, incluso en época preconstitucional a entes preautonómicos. Este fenómeno se produjo con mayor frecuencia, fundamentalmente, en Euskadi² y Cataluña,³ aunque existen ejemplos de estos reales decretos preestatutarios en la mayor parte de las comunidades autónomas.

2. Su Estatuto de Autonomía fue aprobado mediante la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, publicado en el BOE de 22 de diciembre del mismo año. Sin embargo, se aprobaron los reales decretos de traspaso 1981/1978, de 15 de julio, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia de agricultura, industria, comercio y urbanismo (BOE 21-08-1978); 2488/1978, de 25 de agosto, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materias de interior, turismo, actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y transportes (BOE. 26-10-1978); y el 2209/1979, de 7 de septiembre, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia de agricultura, sanidad y trabajo (BOE 21-09-1979).

3. El Estatuto de Autonomía ya derogado de Cataluña fue aprobado mediante la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE de 22 de diciembre de 1979). Sin embargo, con anterioridad se pactaron los siguientes traspasos de competencias: Real Decreto 1383/1978, de 23 de junio, por el que se traspasan competencias de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de agricultura (BOE 24-06-1978); Real Decreto 1384/1978, de 23 de junio, por el que se traspasan competencias de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de industria (BOE 24-06-1978); Real Decreto 1385/1978, de 23 de junio, por el que se traspasan competencias de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de urbanismo (BOE 24-06-1978); Real Decreto 1386/1978, de 23 de junio, por el que se traspasan competencias de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de comercio (BOE 24-06-1978); Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de interior, turismo, actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y transportes (BOE 07-09-1978); Real Decreto 2210/1979, de 7 de septiembre, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de agricultura, cultura, sanidad y trabajo (BOE 21-09-1979); y Real Decreto 2917/1979, de 7 de diciembre, por el que se amplían en materia de agricultura, las transferencias de competencias de la Admi-

Pues bien, en la etapa preestatutaria los reales decretos de traspasos cumplían una doble función: por una parte, asignar competencias a los entes preautonómicos y, por otra, transferir medios materiales, personales y financieros. En este punto debemos destacar que dichos reales decretos de traspasos se comportaban como medios de una forma de asignación de la competencia y de delimitación del contorno de la competencia, al no mediar estatuto de autonomía alguno, que —no olvidemos— es el mecanismo principal para que las comunidades autónomas asuman competencias.

En una segunda etapa, con la aprobación de los EE. AA., las competencias son asumidas directamente mediante dichos EE. AA., lo que conllevó una limitación o cuanto menos un importante condicionamiento al poder que hasta entonces representaban los reales decretos de traspasos. De esta forma, dichos reales decretos ya no se erigen en auténticos instrumentos delimitadores de competencias, sino que quedan reducidos, fundamentalmente, a llevar a cabo la traducción administrativa de los medios que conlleva la competencia asumida. En este sentido, la STC 329/1994, de 15 de diciembre, que trata sobre el conflicto positivo de competencia 1218/1986, promovido por la Junta de Galicia en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1418/1986, de 13 de junio, sobre funciones del Ministerio de Sanidad y Consumo en materia de sanidad exterior, resulta capital. El TC señala en su fundamento jurídico tercero, aludiendo a jurisprudencia anterior, que:

y no es ocioso recordar, por lo que ahora interesa, que este Real Decreto es anterior a la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Galicia, siendo así que en el régimen preautonómico los Decretos de transferencia atribuían esa competencia, a diferencia de lo que ocurre con las transferencias postestatutarias, según las cuales tan solo se traspasan los medios e instrumentos para el ejercicio de las mismas (SSTC 25/1983, 76/1983, 87/1983 y 88/1983, entre otras muchas posteriores).

Por lo demás, también tiene claramente establecido este Tribunal que la finalidad instrumental propia de los Decretos de transferencia impide que de ellos se extraiga un resultado que se sobreponga a la interpretación que provenga de las cláusulas constitucionales y estatutarias y de las leyes llamadas por estas para delimitar competencias, que como tales integran el bloque de la constitucionalidad (explícitamente, STC 278/1993, fundamento jurídico 4.º; en sentido similar, SSTC 103/1989, 147/1991 y 220/1992). En concreto, no resulta

nistración del Estado a la Generalitat de Cataluña, Diputación General de Aragón, Consejo del País Valenciano, Junta de Andalucía y Consejo General Interinsular de las Islas Baleares (BOE 07-01-1980).

posible deducir de un Decreto de transferencia, elaborado con anterioridad a la entrada en vigor del Estatuto, un título competencial no recogido por este y que, por lo demás, pudiera colisionar con una explícita afirmación de competencia exclusiva estatal determinada por la Constitución (art. 149.1.16).

Sin embargo, el propio Tribunal Constitucional matiza su postura en la Sentencia 153/1989, de 5 de octubre, que versó sobre el conflicto positivo de competencia 94/1985, promovido por la Generalitat de Cataluña en relación con la Orden de 26 de septiembre de 1984 del Ministerio de la Presidencia que regula la realización de películas cinematográficas en coproducción, al disponer que:

cierto es que las competencias derivan de la Constitución, de los Estatutos y, eventualmente, de otras normas integrantes del llamado bloque de la constitucionalidad, pero también lo es que a los Decretos de transferencias se les considera como un válido criterio interpretativo, útil para determinar el alcance de la competencia.

Efectivamente, existen razones a favor de la aplicación de la técnica de los reales decretos de traspasos, como es su carácter paccionado; esto es: son fruto de un acuerdo previo entre el Estado y la comunidad autónoma, lo que de alguna forma puede legitimar la función interpretativa que realizan sobre las competencias traspasadas, además de que la norma en sí adquiere una mayor relevancia al ser fruto del consenso entre las dos administraciones. Asimismo, estos reales decretos de traspasos se pueden erigir en el necesario complemento a la imprecisa técnica de delimitación competencial llevada a cabo a través de los EE. AA., más acuciante respecto de los EE. AA. de primera generación que respecto a los nuevos.

Sin embargo, no es menos cierto que en muchas ocasiones el Estado ha abusado de su posición preponderante en el sentido de que es dicha administración la que, en última instancia, debe aprobar el traspaso mediante el correspondiente real decreto. Así, a modo de ejemplo, no se explica muy bien cómo la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que había asumido las competencias sobre, entre otras cuestiones, el otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre mediante la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares —concretamente, en el art. 32.17—,⁴ haya visto colmada

4. El estudio se cerró con fecha de 30 de noviembre de 2022.

su aspiración muy recientemente, concretamente, mediante el Real Decreto 994/2022, de 29 de noviembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de ordenación y gestión del litoral casi quince años más tarde.

Pues bien, como destaca el profesor Tornos Mas, las comisiones bilaterales creadas para el traspaso de las funciones integradas por el Gobierno del Estado y de la comunidad autónoma no funcionan como órganos colegiados, sino en un régimen de paridad, esto es, por consenso entre las dos partes. Alcanzado un hipotético acuerdo, la propuesta se entiende formalizada cuando den su conformidad expresa el presidente (representante del ministerio competente sobre la organización territorial) y el vicepresidente (representante designado como tal por la comunidad autónoma en cuestión).⁵ No están previstos mecanismos para solventar la falta de acuerdo, que, en muchas ocasiones, se debe a una actitud claramente omisiva por parte del Estado.⁶

La solución a futuro pasaría, en nuestra opinión, por una técnica de delimitación competencial mucho más depurada a nivel estatutario (o de leyes orgánicas de transferencias del art. 150.2 CE). Es decir, la norma estatutaria debería definir con mayor precisión el contorno de las competencias transferidas y pormenorizar hasta el último de los aspectos objeto de asunción por parte de la comunidad autónoma, principalmente las funciones vinculadas a las competencias. Así, no bastaría con precisar, por ejemplo, que la comunidad autónoma asume las competencias sobre el otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre, sino que la norma debería determinar qué otras competencias vinculadas (y que, de hecho, son arrastradas de forma natural por el primer título y, sin embargo, en muchas ocasiones no se traspasan) son asumidas también por la comunidad autónoma, como son los casos de la potestad sancionadora, de inspección y de recaudación. De esta forma, el real decreto de traspaso se limitaría más bien a aquellas materias relativas a

5. *Vid.* Tornos, «Los Reales Decretos de traspasos», 107.

6. Ciertamente, ante el hecho de no llegar a acuerdo alguno en el seno de la Comisión, en su momento se planteó como un conflicto positivo de competencias. De esta forma, la Comunidad Autónoma de Galicia, en relación con los traspasos vinculados a diversas competencias asumidas estatutariamente (sanidad, cámaras agrarias, investigación oceanográfica y paradores de turismo), acudió al Tribunal Constitucional como forma de intentar desbloquear la situación creada. El conflicto planteado fue resuelto, acudiendo a criterios puramente formalistas, mediante las SSTC 155, 178, 179, 193 y 200 de 1990: el Tribunal Constitucional señala que, en verdad, no existía un verdadero conflicto de competencias porque no habían sido traspasadas, con lo que tampoco por esta vía se logró desbloquear el problema. *Vid.* Tornos, «Los Reales Decretos de traspasos», 113.

los recursos materiales y humanos que el Estado transfiere a la comunidad autónoma para el ejercicio de las nuevas competencias que asume.

3. Los reales decretos de traspasos en materia de costas. En especial, el caso canario

3.1. Cuestiones preliminares. Los antecedentes. Comparativa entre los distintos reales decretos de traspasos en materia de litoral

El Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación y gestión del litoral, no fue el primero sobre esta materia en España. Lo cierto es que la primera experiencia de una ampliación de competencias de las comunidades autónomas sobre el espacio litoral no tuvo como precursor a un real decreto de traspasos de competencias. Así, fue la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio,⁷ la que se encargó de señalar que el legislador estatal se había extralimitado en cuanto a una serie de competencias de claro contenido urbanístico, como las competencias sobre autorizaciones en la servidumbre de protección, que el más alto guardián de nuestra Constitución entendió que era una competencia autonómica.

Pues bien, el primer real decreto de traspasos propiamente dicho en materia de competencias sobre el espacio litoral fue el Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral (autorizaciones e instalaciones marítimas).⁸ Esta primera experiencia no cubrió por completo el espectro competencial asumido por la Comunidad Autónoma de Cataluña y se completó mediante el Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por el Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, en materia de ordenación y gestión del litoral.

7. En este sentido *vid.*, por todos, González-Berenguer, «La sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 relativa a la Ley de Costas», 13-34.

8. La cobertura para dicho traspaso de funciones lo constituyó la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que en su art. 149.3 señalaba nuevas competencias sobre el espacio litoral, entre ellas las del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre.

La siguiente experiencia la constituyó el Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral. A estos reales decretos se les unieron los ya señalados de Canarias y de Baleares.

Antes de pasar a estudiar en profundidad el real decreto de traspasos a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de litoral, vamos a realizar algunas notas comparativas entre estos reales decretos de traspasos.

El Real Decreto 1404/2007, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral, abarca sobre todo autorizaciones e instalaciones marítimas. Se traspasan los mismos tipos de autorizaciones que en los reales decretos canario, balear y andaluz, pero, siendo la primera experiencia, entendemos que se decidió llevar a cabo antes el traspaso de las autorizaciones —que revisten menor complejidad— que las concesiones. Sin embargo, curiosamente, en dicho real decreto no aparece nada relativo a la gestión y el otorgamiento de autorizaciones en zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar, sino que se localizan en el Real Decreto 1387/2008, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña, que es el dedicado, fundamentalmente, al traspaso de las concesiones.

Pues bien, respecto a las concesiones amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos y las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables, el traspaso de Canarias añade que el informe deberá ser motivado; el período para ponerse de acuerdo entre las dos administraciones será de dos meses; y la posibilidad de recurrir, conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

En cuanto a los recursos generados por el otorgamiento de estos títulos habilitantes, el Estado recaudará el importe de los cánones para la utilización o el aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre y la Generalitat de Cataluña recaudará el canon para la explotación de la actividad, sin perjuicio de que ambas partes acuerden mecanismos para facilitar esta gestión a los usuarios. Esta cuestión, como tendremos la ocasión de comentar, es particular de la Comunidad Autónoma de Cataluña y solamente se refiere a las concesiones (no a las autorizaciones). Así, para los casos de Andalucía, Baleares y Canarias la determinación y la recaudación del canon se mantienen en manos del Estado, lo que supone, ciertamente, no solo una merma respecto de los recursos que podrían recaudar estas comunidades

autónomas, sino un contrasentido, por el hecho de que el mismo que invierte recursos humanos y materiales en la tramitación de estos títulos habilitantes no pueda aplicar y recaudar el correspondiente canon.

El real decreto de traspasos en materia de litoral de Andalucía, por su parte, marca la pauta a seguir por los traspasos realizados a Canarias y Baleares. De hecho, los tres reales decretos son casi idénticos, las variaciones son mínimas y más bien de carácter formal. Así:

a) Cambia el nombre del Ministerio, de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino al actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

b) Respecto a la competencia del estado para informar de las concesiones amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos y las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables, se sustituye la frase «una vez notificado el informe no favorable» por la de «en caso de que el informe no sea favorable», por resultar el texto repetitivo (dos veces «notificación»).

Asimismo, se cambia el nombre de la «Comisión Mixta Paritaria» a «Comisión Mixta de Transferencia».

Sin embargo, quizás los cambios más sobresalientes o, más bien, agravios comparativos se pueden localizar en el traspaso de recursos materiales y humanos.

Así, si partimos del hecho físico de que Canarias tiene más kilómetros de costa —1.501 km lineales frente a los 910 km de Andalucía— y de que Canarias es un territorio insular —y, por lo tanto, fragmentado y necesitado como tal de una sobre dotación de recursos para su gestión—, no se explica que el personal traspasado en su momento en Andalucía fuera de sesenta y dos personas (valorado en 2.476.177,72 euros), frente a las veinte para el caso de Canarias (valorado en 592.793,15 euros). Se puede explicar, en parte, por la ya existencia de una infradotación de recursos humanos en Canarias, pero este hecho solamente evidencia el desajuste existente desde hace tiempo en Canarias.

3.2. Estudio singular del real decreto de traspasos a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de litoral

Las competencias en materia de litoral que ya ostentaban Cataluña y Andalucía a través de sus respectivos estatutos de autonomía fueron regula-

das, de una forma muy similar, en el art. 157 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, bajo la rúbrica de ordenación y gestión del litoral (en adelante, EAC).⁹

Como ya hemos sostenido en páginas anteriores, aunque la asunción de la competencia se produce vía estatutaria y, en puridad, desde la aprobación del EAC, la Administración autonómica canaria podría haber llevado a cabo las competencias descritas en el art. 157, lo cierto es que —ya sea por razones de precisión y aclaración y, a nuestro entender, sobre todo por razones de adquisición de recursos materiales y humanos— las CC. AA. suelen esperar a la aprobación del real decreto de traspasos para llevar a cabo sus competencias.

Pues bien, diseccionando el Real Decreto 713/2022, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias, y siguiendo la estructura del propio real decreto, podemos distinguir las siguientes cuestiones:

- A) Las funciones asumidas por la Comunidad Autónoma de Canarias
- a) Las autorizaciones que versan sobre usos, actividades y ocupaciones en el dominio público marítimo-terrestre

Una primera cuestión que debemos abordar es cuándo, según la normativa sectorial de costas, la Administración debe exigir la figura de la autorización y cuándo la de la concesión. El art. 51 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante, LC), en su apartado primero, establece que:

9. El mencionado artículo, que reproducimos de forma íntegra a continuación dada su importancia, establece que:

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:

- a) El establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes.
- b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecer por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición.
- c) La regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general.
- d) La ejecución de obras y actuaciones en el litoral canario cuando no sean de interés general.
- e) La atribución de los servicios que se presten en playas y demás lugares del litoral, en coordinación con las entidades locales.
- f) El informe previo de la Comunidad Autónoma sobre la ejecución de obras de interés general en el litoral canario.

estarán sujetas a previa autorización administrativa las actividades en las que, aun sin requerir obras o instalaciones de ningún tipo, concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, y asimismo la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles.¹⁰

Por otra parte, y en cuanto a las concesiones, esta figura se utilizará para controlar, básicamente, usos privativos que se llevan a cabo en el dominio público marítimo-terrestre que necesitan para su realización obras o instalaciones no desmontables. Así, el art. 64.1 LC dispone que «toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables estará sujeta a previa concesión otorgada por la Administración del Estado».

Pues bien, sentado cuándo se debe acudir a una figura o a otra, en la letra B), número 1, del Real Decreto 713/2022, de traspasos a la Comunidad Autónoma de Canarias, se describen una serie de supuestos a ser traspasados a dicha comunidad autónoma en los que la Ley de Costas postula la necesidad de autorización, así como las potestades administrativas vinculadas (y traspasadas).

Empezando por estas últimas, se traspasan las siguientes competencias en relación con las autorizaciones:

- 1) La gestión y el otorgamiento. Esto es, a nuestro entender, la tramitación y el otorgamiento de las autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre.

En este punto debemos destacar que se produce un auténtico desplazamiento por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias respecto a las competencias que ostentaba en su momento el Estado, en el sentido de que en el procedimiento descrito por la normativa sectorial de costas para las autorizaciones —fundamentalmente, el establecido en los arts. 74 LC y 152.6^ª del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba

10. Debemos tener en cuenta que la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que es de aplicación con carácter supletorio a las autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo terrestre, define en su art. 86 el objeto de las autorizaciones, que no es otro que el aprovechamiento especial de los bienes de dominio público, así como su uso privativo, cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, si la duración del aprovechamiento o uso no excede de cuatro años.

11. El mencionado precepto dispone que: (...) para continuar la tramitación, el Servicio Periférico de Costas requerirá el informe de los Departamentos ministeriales y Administra-

el Reglamento General de Costas (en adelante, RC)— contempla un informe de los ayuntamientos afectados y de la comunidad autónoma. Pues bien, siendo ahora competente la Comunidad Autónoma de Canarias en el otorgamiento de las autorizaciones, evidentemente no se va a informar a sí misma y, por otra parte, tampoco se debe entender que en la alusión de la normativa sectorial de costas al informe autonómico éste se sustituya por un informe de la administración que se ha visto despojada de la competencia, esto es, la estatal. Esto es así porque supondría imponer una traba administrativa más que no se contempla expresamente y porque, cuando el real decreto de traspasos ha querido subrayar el papel preponderante del Estado mediante la emisión de informes como es el caso de las concesiones, se ha encargado de regularlo de forma pormenorizada.

2) La vigilancia y aplicación del régimen sancionador.¹² Esta potestad incluiría el control de las actividades, los usos y las ocupaciones realizados en el dominio público marítimo-terrestre y, en el caso de llevarse a cabo sin contar con el preceptivo título habilitante, la aplicación del régimen sancionador correspondiente. Por otra parte, aunque el Real Decreto 713/2022 de traspasos no se refiere expresamente a la recaudación de las sanciones en su caso aplicadas, entendemos que se sobrentiende que están incluidas.

3) La gestión de los ingresos que se devenguen por su ocupación y aprovechamiento. En este tema problemático entraremos más adelante, cuando lo estudiemos de forma específica. En este caso es más preciso, por ser el último, el real decreto de traspaso a Baleares, que directamente elimina la alusión a la gestión de los ingresos que se devenguen por la ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre.

ciones públicas de carácter territorial que se citan a continuación, además de los previstos en este reglamento para supuestos específicos:

Autorizaciones:

a) Ayuntamientos en cuyo término se pretenda desarrollar o que puedan resultar afectados por el objeto de la autorización.

b) Comunidad autónoma.

c) Ministerio de Defensa, en cuanto puedan afectar a las zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional o sus zonas de seguridad, a la vigilancia, seguridad y defensa de los espacios marítimos y a la protección de los buques de Estado naufragados o hundidos.

12. Ha sido notorio en el caso de Canarias, ya sea por falta de medios o de voluntad, el escaso control de las actividades deportivas que se llevan a cabo en el dominio público marítimo terrestre, que han experimentado un desarrollo exponencial en los últimos veinte años. El total de lo que ha dejado de recaudar el Estado en concepto de canon por estas actividades en Canarias se podría elevar con facilidad a más de cinco millones de euros.

Las potestades descritas se aplicarán sobre los siguientes tipos de autorizaciones:

- 1) Autorizaciones de usos de temporada en las playas y en el mar territorial (zonas de fondeo, pantalanes flotantes y usos análogos).

Con el término de «servicios de temporada» la norma se refiere a una serie de usos y ocupaciones que se llevan a cabo normalmente en la playa (aunque no siempre) y que sirven para ofrecer distintas prestaciones, entendemos que necesarias, para los usuarios de la playa. El término obedece a una concepción anticuada de las playas, en las que, sobre todo en el territorio peninsular, la temporada de baño estaba muy marcada por temporadas. Sin embargo, el cambio de costumbres respecto a cómo la población se relaciona en la actualidad con este espacio público que denominamos *playas*, junto al cambio climático —que está produciendo una extensión de la temporada estival—, provocan que, como ocurre en Canarias —aunque ciertamente quizás de una forma no tan acusada—, no exista una verdadera temporada, y estos servicios se prestan cada vez más de una forma continuada. Entre ellos, podemos destacar los servicios de socorrismo, de hamacas o de comidas y bebidas.

- 2) Autorizaciones de actividades en las que concurran circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad.

En este punto podríamos incluir nuevos usos y actividades que no entran en el concepto clásico de servicios de temporada, como pueden ser escuelas náuticas, usos puntuales del dominio público marítimo-terrestre en ocasión de celebración de eventos deportivos o culturales, etc.¹³ En este caso, por el mero hecho de que concurran circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, resultaría necesaria la correspondiente autorización y bastaría que se diera una de las referidas condiciones.¹⁴ En este sentido, el art. 110.3 RC describe cuándo se entiende que la actividad es intensa, peligrosa o rentable. Así, dispone que se dará la condición de intensidad

13. Fundamentalmente, la temporada se extiende desde Semana Santa hasta el final del verano, lo que suponía un plazo suficiente para poder renovar los servicios de cara al siguiente año.

14. Los usos deportivos como las escuelas de surf, windsurf y kitesurf entran perfectamente en estas categorías y, sin embargo, son tratados con normalidad como servicios de temporada. Este encaje se puede explicar dada la continuidad y regularidad del servicio y porque en la actualidad se está interpretando el concepto de servicios de temporada de forma extensiva, en consonancia con las nuevas actividades que se desarrollan en las playas.

cuando la actividad no sea compatible con los usos comunes contemplados en los artículos 31.1 LC y 60.1 RC; estos son los de pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos, y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobados conforme a la normativa de costas. La peligrosidad de la actividad tendrá lugar cuando su ejercicio signifique un peligro o riesgo para la integridad de personas o bienes, mientras que la rentabilidad aparecerá cuando la utilización del dominio público marítimo-terrestre sea un factor determinante de la rentabilidad económica de la actividad.

- 3) Autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles.

Se entenderá por instalaciones desmontables (arts. 51.2 LC y 110.2 RC) aquellas que:

- a) Precisen a lo sumo de obras puntuales de cimentación, que, en todo caso, no sobresaldrán del terreno.

- b) Estén constituidas por elementos de serie prefabricados, módulos, paneles o similares, sin elaboración de materiales en obra ni empleo de soldaduras.

- c) Se monten y desmonten mediante procesos secuenciales, cuyo levantamiento pueda llevarse a cabo sin demolición y el conjunto de cuyos elementos sea fácilmente transportable.

Por su parte, y en cuanto a los bienes muebles, el art. 110 RC, que curiosamente no tiene equivalente en la LC, dispone que «se entenderá por ocupación con bienes muebles la producida por su ubicación en el dominio público marítimo-terrestre de forma continuada o, en todo caso, por plazo superior a un día».

- b) Autorizaciones fuera del dominio público marítimo-terrestre

El punto B) del número 2) del Real Decreto 713/2022, de traspasos a la Comunidad Autónoma de Canarias, señala como competencias de la Administración autonómica canaria la «gestión y otorgamiento de autorizaciones en zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar, así como la vigilancia, tramitación e imposición y recaudación de las sanciones que corresponda, en lo que se refiere al incumplimiento de los términos en que fueron otorgadas». Ciertamente, Canarias desde la STC 149/1991 —que dispuso la

inconstitucionalidad del otorgamiento por parte del Estado de las autorizaciones sobre la servidumbre de protección— ha venido desarrollando esta competencia,¹⁵ por lo que a esta se une el otorgamiento de las autorizaciones sobre las zonas de servidumbre de tránsito y acceso libre y gratuito al mar. Sobre estos espacios también se llevarán a cabo las potestades sobre vigilancia y su corolario, como es la imposición y recaudación de las sanciones.

c) Las concesiones en el dominio público marítimo-terrestre

El número 3) de la letra B) señala las siguientes potestades que asume la Comunidad Autónoma de Canarias respecto a las concesiones a las que se refiere el artículo 64 LC:¹⁶

- El otorgamiento, renovación, prórroga, modificación y extinción de las concesiones.
- La gestión de los ingresos que se devenguen por las ocupaciones o aprovechamientos por cánones de las concesiones demaniales del art. 64 de la LC. Esta cuestión, por su importancia, la trataremos en un epígrafe aparte.
- La vigilancia, tramitación e imposición de las sanciones que correspondan, así como la recaudación de las multas, en lo que se refiere al incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de las concesiones demaniales.

Las concesiones que serían otorgadas por la Comunidad Autónoma de Canarias versarían sobre las siguientes materias:

a) Las requeridas para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las de ocupación del dominio público marítimo-terrestre exigidas para las explotaciones de acuicultura.

b) Las que amparan usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que,

15. De hecho, aunque de una forma un tanto tardía, se aprobó para ello el Decreto 171/2006, 21 noviembre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre

16. Recordamos que el apartado primero del mencionado artículo señala cuándo se prescribe la figura de la concesión al disponer que «toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables estará sujeta a previa concesión otorgada por la Administración del Estado». Evidentemente, la apelación al Estado ahora se entiende realizada a la Comunidad Autónoma de Canarias.

por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias, requieran un plazo de ocupación superior a un año.

c) Las concesiones amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos.

d) Las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables. Igualmente, las concesiones que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar y aquellas que amparen las instalaciones marítimas menores en el dominio público marítimo-terrestre, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo.

En este punto se podría discutir si la competencia autonómica sobre las concesiones se limita a las referidas materias o se puede extender también a otras concesiones como las del art. 13.2 bis LC,¹⁷ las reguladas en la disposición transitoria primera LC¹⁸ o en la disposición adicional undécima LC.¹⁹

La tesis más sencilla de defender sería la que postula que, cuando el real decreto de traspasos alude expresamente al art. 64 LC, deja fuera otras concesiones por tener un origen distinto al de las descritas en el mencionado artículo (obras o instalaciones no desmontables). Además, existen obras que deberán estar amparadas por la preceptiva concesión que solamente podrá otorgar el Estado, según señala el propio real decreto de traspasos, como es el caso de las obras de interés general que estudiaremos más adelante.

A las potestades descritas en párrafos anteriores en relación con las concesiones podemos añadir las siguientes: la vigilancia, tramitación e imposición de las sanciones que correspondan, así como la recaudación de las multas, en lo que se refiere al incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de las concesiones demaniales (número 4 de la letra B); la

17. El precepto alude a «los titulares de los terrenos que tras la revisión del deslinde se incorporen al dominio público marítimo-terrestre pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento, a cuyo efecto la Administración otorgará de oficio la concesión, salvo renuncia expresa del interesado».

18. Se refiere, fundamentalmente, a los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la LC. En ese caso, pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión en el plazo de un año a contar desde la mencionada fecha y a los titulares de los terrenos de la zona marítimo-terrestre o playa que no hayan podido ser ocupados por la Administración al practicar un deslinde anterior a la entrada en vigor de la LC, por estar inscritos en el Registro de la Propiedad y amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria.

19. Bienes declarados de interés cultural que se localizan en el dominio público marítimo-terrestre.

gestión del registro de concesiones en dominio público marítimo-terrestre en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias (número 5 de la letra B); la planificación, elaboración y aprobación de proyectos, gestión y ejecución de obras y actuaciones en el litoral canario que no sean de interés general (número 7 de la letra B); la participación de la Comunidad Autónoma de Canarias en la planificación y programación de obras de interés general en el litoral canario (número 8 de la letra B); y la ejecución y gestión de dichas obras de interés general en los términos del convenio suscrito con la Administración General del Estado (número 9 de la letra B).

d) La regulación de los informes tanto del Estado como de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de concesiones

La figura del informe está absolutamente normalizada en situaciones en las que varias administraciones públicas pueden concurrir sobre una materia y verse afectadas por la decisión que en su caso se tome. Pues bien, el real decreto de traspasos describe diversas participaciones mediante informes tanto por parte del Estado como por la Comunidad Autónoma de Canarias.

En cuanto a esta última Administración, señala los siguientes informes:

- La emisión del informe previo al rescate de las concesiones demaniales cuando, por razones de interés general, sea competencia de la Administración General del Estado el ejercicio de esta función (letra B, número 6). Ej.: una playa artificial.
- La emisión de los correspondientes informes sobre la calificación y ejecución de las obras de interés general en el litoral canario (letra B, número 8).
- La emisión del informe previo al pliego que sirva de base para la redacción de los proyectos correspondientes a las obras de interés general (letra B, número 10).
- La emisión de informe facultativo y no vinculante, con carácter previo al ejercicio de la función de emisión por la Administración General del Estado de informe preceptivo en relación con la gestión de las concesiones demaniales recogidas en el apartado B.3. Es decir, con anterioridad a la emisión de los correspondientes informes por parte del Estado en relación con el otorgamiento de concesiones por la Comunidad Autónoma de Canarias —y que estudiaremos a continuación—, la administración autonómica canaria podrá emitir un informe facultativo y no vinculante.

Respecto a los informes que con ocasión al otorgamiento de concesiones por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias deba emitir el Estado, debemos distinguir los siguientes casos (regulados en la letra C) sobre las funciones y servicios que se reserva la Administración General del Estado del real decreto de traspasos a la Comunidad Autónoma de Canarias):

- Las concesiones sobre vertidos al dominio público marítimo-terrestre y acuicultura. El Estado se reserva la potestad de emitir preceptivamente el informe en el plazo de dos meses. En ausencia de dicho informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente. Por tanto, se trata de un informe preceptivo y no vinculante.
- Respecto a las concesiones que sirvan para amparar usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que, por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias, requieran un plazo de ocupación superior a un año, la Administración General del Estado se reserva la función de emitir un informe preceptivo en el plazo de dos meses en relación a la garantía tanto de la integridad física como del uso público del dominio público marítimo-terrestre. El acto de otorgamiento de la concesión solo podrá disentir del informe de forma expresamente motivada, por lo que se entiende que el informe es no vinculante. En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente.
- Concesiones amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos y las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables: la Administración General del Estado, a través del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, se reserva la función de emitir preceptivamente el informe en el plazo de dos meses, sobre la garantía tanto de la integridad física como del uso público del dominio público marítimo-terrestre, previo al acto de otorgamiento del título de ocupación. Transcurrido el plazo para la emisión del informe por la Administración General del Estado sin que se haya emitido, se proseguirá la tramitación del expediente.

Sin embargo, si el informe del Estado fuera no favorable, que en todo caso deberá ser motivado, se abriría un período de consultas a fin de llegar a un acuerdo entre las dos administraciones, durante un período máximo de dos meses contados a partir de la notificación de este. Dicho acuerdo

será condición inexcusable para el otorgamiento de la concesión, sin perjuicio de que cada administración pueda recurrir conforme a las previsiones de la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por tanto, estamos ante un informe preceptivo y vinculante.

En los procedimientos previstos en el apartado B.3 (concesiones; no se alude a las autorizaciones), las solicitudes de utilización del dominio público marítimo-terrestre que se opongan de manera notoria a la normativa en vigor podrán ser desestimadas directamente por la Comunidad Autónoma de Canarias, sin necesidad de recabar el informe de la Administración General del Estado. En nuestra opinión, no parece ser una competencia reservada al Estado, sino más bien un criterio de actuación para la Comunidad Autónoma de Canarias.

Por último, la letra B, número 6, dispone que la Administración General del Estado, se reserva la función de rescate de las concesiones demaniales cuando la presencia de una razón de interés general vinculada a su ámbito de competencias así lo exija.

4. La gestión y recaudación de los cánones de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre

Como hemos adelantado en páginas anteriores, la Administración General del Estado se reserva las funciones de fijar el importe de los cánones de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre y de ejercer la titularidad sobre los derechos económicos devengados por la utilización o el aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, sin perjuicio de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para establecer otros gravámenes. Es decir, el Estado es el encargado de determinar y recaudar el importe de los cánones de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, mientras que la Comunidad Autónoma de Canarias podrá recaudar otros gravámenes que en su caso se establezcan, aunque el real decreto de traspasos no precisa en concepto de qué. Dada esta posibilidad de imposición de gravámenes tanto por parte de la Administración estatal como de la autonómica, se precisa que ambas partes podrán acordar mecanismos para facilitar esta gestión a los usuarios.

En este sentido, podemos resaltar que se ha experimentado una subida en las tasas de tramitación de los títulos relacionados con la ocupación y el aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre. Así, a modo

de ejemplo, el Real Decreto 735/1993, de 14 de mayo, que regula las tasas por prestaciones de servicios y realización de actividades en materia de dominio público marítimo-terrestre, establece una tasa mínima de 73,68 euros mientras que la Ley 10/2021, de 28 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su art. 156 señala como tasa mínima de tramitación 296,21 euros —esto es, cuatro veces superior a la estatal—. Entendemos que, de alguna forma, la Comunidad Autónoma de Andalucía intenta compensar a través de la recaudación de esta tasa sobre la tramitación el hecho de que no le sea posible recaudar el canon de ocupación, utilización y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre.

5. Funciones concurrentes de la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias

La letra D del real decreto de traspasos en materia de costas en la Comunidad Autónoma de Canarias regula una serie de funciones que son concurrentes a las dos administraciones. El número 1 de la letra D del real decreto versa sobre la utilización y gestión del dominio público marítimo-terrestre adscrito para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias o de ampliación o modificación de los existentes. En un primer momento, la Comunidad Autónoma de Canarias informará al Ministerio acerca del interés y objetivo de la adscripción. Con posterioridad, el Ministerio emitirá informe en el plazo de dos meses, en el que se pronunciará fundamentalmente sobre la integridad del dominio público marítimo-terrestre, la prevención medioambiental o la garantía de uso público. Dicho informe será vinculante en cuanto a la delimitación del dominio público marítimo-terrestre susceptible de adscripción, usos previstos y medidas necesarias para la protección del dominio público marítimo-terrestre. En ausencia de informe, se proseguirá la tramitación del expediente. En caso de discrepancia, se abrirá un período de consultas con el fin de llegar a un acuerdo. Por tanto, se trata de un informe preceptivo y vinculante.

El número dos de la letra D del real decreto de traspasos a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de costas versa sobre los tradicionales informes en ocasión de la aprobación, modificación y revisión de planes y normas de ordenación territorial y el planeamiento urbanístico;

planes especiales de ordenación sobre fachadas marítimas,²⁰ y planes que desarrollan el sistema portuario sobre el cumplimiento del régimen general del dominio público marítimo-terrestre (integridad física y garantía de libre acceso para los usos comunes).

El régimen jurídico aplicable a los informes de costas que versan sobre el planeamiento litoral viene recogido en los arts. 112, letra *a*), y 117, apartados 1, 2 y 3 LC, y en los arts. 222, 226 y 227 RC. Resulta interesante precisar que estamos ante dos informes diferentes: uno, en ocasión a los trabajos preparatorios o avances, y otro, con posterioridad a la aprobación inicial del instrumento de planeamiento en cuestión. En este punto, y en consonancia con la necesidad de simplificar la tramitación de los distintos instrumentos de planeamiento, se podría predicar que solamente existiera un informe, pero esta opción necesitaría de la consiguiente modificación de la normativa sectorial de costas.

Si el segundo informe —esto es, el evacuado con ocasión de la aprobación inicial del instrumento de planeamiento— no es favorable, se abrirá un período de consultas con el fin de llegar a un acuerdo. Por tanto, se trata, como la jurisprudencia ya ha tenido oportunidad de apuntar en numerosas ocasiones, de informes preceptivos y vinculantes.²¹

El Estado sigue manteniendo esta competencia, que tiene una importante incidencia en la redacción del planeamiento territorial y urbanístico y que ha supuesto la nulidad de muchos planes.²² Habría sido perfectamente factible que estos informes se residenciaran en la administración autonómica, como ocurre en el caso de Canarias con el demanio hidráulico, que también es de titularidad estatal y, sin embargo, la incidencia del planeamiento sobre el dominio público hidráulico es informado por los consejos insulares de aguas.²³

20. No se entiende por qué se alude a esta figura de planeamiento cuando pueden emplearse otras, como una modificación puntual del Plan General de Ordenación o un estudio de detalle.

21. *Vid.* por todas, las SSTs de 7 de junio de 2021 (RJ\2001\5783) y de 11 de noviembre de 2008 (RJ\2009\57).

22. Para un estudio sobre el tema *vid.* Lobo, «Costas», 713-735.

23. Entre las variadas competencias de estos organismos autónomos, destacamos la del art. 10, letra *m*), de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas, sobre «la participación en la preparación de los planes de ordenación territorial, económicos y demás que puedan estar relacionados con las aguas de la isla». Evidentemente, dicha participación se tiene que arbitrar a través de los correspondientes informes en los que el Consejo Insular de Aguas expresará su parecer respecto a la incidencia en el dominio público hidráulico (estatal) del planeamiento en tramitación.

Asimismo, se podrán arbitrar fórmulas de colaboración para el mejor cumplimiento de las funciones de ambas administraciones y, en particular, en relación con el ejercicio de las potestades sancionadoras de las respectivas administraciones.

En materia de inversiones en obras de interés general situadas en la Comunidad Autónoma de Canarias, la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias crearán, antes de la fecha de entrada en vigor del real decreto de traspasos, una comisión bipartita.

El Ministerio y la Comunidad Autónoma de Canarias podrán colaborar mediante los oportunos convenios en el desarrollo del estudio, ejecución y gestión de obras que sean competencia de ambas administraciones.

La Comunidad Autónoma de Canarias deberá proporcionar a la Administración General del Estado los datos relativos a concesiones y autorizaciones que otorgue.

Por último, el Ministerio y la Comunidad Autónoma de Canarias desarrollarán, mediante el oportuno convenio, la forma de utilización y evolución de los actuales sistemas de información —denominado DUNA—, en el marco de las competencias contempladas en este acuerdo. En este punto debemos destacar la existencia de una herramienta de similares características del Gobierno de Canarias denominada «pilotaje litoral canario».

6. En especial, las obras de interés general

Tal y como se ha señalado en epígrafes anteriores, el hecho de que las obras sean de interés general o no es un parámetro de repartición competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias. En este sentido, la normativa sectorial de costas determina de forma precisa cuándo una obra tiene el carácter de interés general. Así, el art. 110 LC dispone que corresponden a la Administración General del Estado, en los términos establecidos en dicha ley:

- g) Las obras y actuaciones de interés general o las que afecten a más de una comunidad autónoma.

Pues bien, el art. 111 LC, por su parte, determina las obras que ostentan la calificación de obras de interés general, que en tal caso serán competencia de la Administración General del Estado. Son las siguientes:

a) Las que se consideren necesarias para la protección, la defensa, la conservación y el uso del dominio público marítimo-terrestre, cualquiera que sea la naturaleza de los bienes que lo integren.

b) Las de creación, regeneración y recuperación de playas.

c) Las de acceso público al mar no previstas en el planeamiento urbanístico.

d) Las emplazadas en el mar y aguas interiores, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, en su caso. (STC 149/1991. Art. 221.1.d RC)

e) Las de iluminación de costas y señales marítimas.

Es importante señalar que esta relación no supone, directamente, que sea de interés general el realizar, por ejemplo, una playa artificial. Sin embargo, para el caso de que así se decida y que el proyecto supere la correspondiente evaluación de impacto ambiental, la obra revestirá un interés general y su tramitación y aprobación corresponderá al Estado.

De la sola lectura de la relación anterior se puede apreciar que el Estado continúa siendo el tenedor de obras de importancia afectantes al litoral y, entre ellas, las que tienen que ver con la creación y regeneración de playas y, en general, con la defensa del litoral. En este sentido, una de las grandes aspiraciones del sector turístico, consistente en que estas actuaciones pasen a manos autonómicas, no se ve en absoluto colmada, no por lo que pueda establecer el real decreto de traspasos, sino por el hecho de que la legislación sobre costas no ha cambiado en este aspecto.

También resulta interesante la comparativa entre la redacción del art. 111.1.d) LC original y la resultante de la aplicación de la STC 149/1991 sobre dicho artículo. Así, se ha pasado de la calificación de obras de interés general de aquellas «emplazadas en el mar y aguas interiores, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas sobre acuicultura, en su caso» a la de «las emplazadas en el mar y aguas interiores, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas, en su caso».

Por tanto, la STC anula la referencia a la acuicultura, debido a que el TC entiende que no serán de interés general las obras localizadas en el mar y aguas interiores cuando la comunidad autónoma actúe esgrimiendo competencias autonómicas propias. En este sentido, debemos recordar que el número 7 de la letra B del real decreto de traspasos señala como competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias la planificación, elaboración y aprobación de proyectos, la gestión y ejecución de obras y actuaciones en el litoral canario que no sean de interés general. Defi-

nidas por la LC como hemos destacado en párrafos anteriores las obras que ostentan la calificación de obras de interés general, a la Comunidad Autónoma de Canarias le sigue quedando un interesante espacio sobre el que actuar en el dominio público marítimo-terrestre; esto es: las obras necesarias para el desarrollo de actividades deportivas, turísticas, pesqueras, etc.

7. La natural transición hacia una mayor soberanía de las comunidades autónomas en materia de costas

Desde la aprobación de la LC y el rearme competencial de las CC. AA. que, de cierta forma, supuso la STC 149/1991 hasta la actualidad, estamos asistiendo a un progresivo proceso de mayor soberanía por parte de la administración autonómica en el espacio litoral.

En este sentido, podemos destacar una serie de oportunidades que, en mayor o menor medida, según se disponga en los respectivos EE. AA., se abren para los entes autonómicos.

En primer lugar, todas las CC. AA. costeras tienen competencia sobre la ordenación del litoral. Es más, dicha ordenación se puede incluso desarrollar en el demanio marítimo-terrestre, con más limitaciones, ciertamente, al no formar parte del territorio autonómico el espacio marítimo, con la excepción de lo dispuesto para la Comunidad Autónoma de Canarias.²⁴ Pues bien, una apuesta por instrumentos que ordenen el espacio litoral, especialmente en su zona pública, podría limitar la discrecionalidad inherente por parte de la administración competente (Estado o comunidad autónoma) a la hora del otorgamiento de las autorizaciones o concesiones.²⁵

Así, la LC y su reglamento de desarrollo contemplan las siguientes situaciones:

1) Existencia de un instrumento de ordenación que contempla los usos y ocupaciones en el dominio público marítimo-terrestre. En este caso, la autorización o concesión solo se podrá denegar por razones de interés público (art. 35.2 LC (77 RC) y 74.4 párrafo 1.º LC). Debemos subrayar que la STC 149/1991 (FJ 4, letra B, apartado e) eliminó la expresión “de

24. En este sentido el EAC se configura como el único que en su art. 4, encargado de delimitar el ámbito espacial, integra el espacio marítimo como parte del territorio autonómico canario. *Vid.* Lobo, «El mar como parte integrante del ámbito territorial», 19-50.

25. Un ejemplo a seguir lo constituye la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral. *Vid.* Aguirre, «La nueva regulación de la costa en Cataluña», 35-62.

oportunidad”, y dicho interés público se deberá fundamentar en el ámbito de sus competencias sectoriales o bien por atentar contra la integridad del demanio (por conllevar una degradación del bien costero o un atentado a su condición demanial).

2) Los usos y ocupaciones en el demanio costero no están contemplados por el planeamiento o directamente no existe planeamiento. Para este caso, la autorización o concesión necesitará un informe preceptivo y no vinculante de las administraciones autonómica y local (art. 74.4, párrafo 2.º, LC) cuando sea el Estado quien los otorgue. En el caso de Canarias, Cataluña, Baleares y Andalucía, tal y como hemos defendido en párrafos anteriores, no se necesitaría el informe del Estado en el caso de las autorizaciones y, en el caso de las concesiones, este informe solamente se dará en las situaciones descritas en la letra C de los números del 1 al 3 del real decreto de trasposos en materia de litoral.

En segundo lugar, el hecho de que las comunidades autónomas ostenten títulos competenciales relacionados con actividades que se desarrollan con naturalidad en el dominio público marítimo-terrestre —como son los deportivos y turísticos— puede coadyuvar a una gestión más eficaz de dicho demanio.

En tercer lugar, y muy vinculado al marco jurídico dibujado en el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias, el hecho de que el espacio marítimo descrito en dicha ley se considere como parte integrante del territorio canario²⁶ abre una serie de interesantes escenarios. Así, la STC 87/2013, de 11 de abril (FJ 2), resultado de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de Canarias contra el art. 36.1 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, trata de forma colateral —pues no era ese el objeto del recurso— la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de Aguas Canarias, y señala que:

26. Ciertamente, el Tribunal Constitucional siempre se ha mostrado contrario a esta posibilidad y solamente la ha contemplado de forma excepcional. Por todas, las SSTC 195/2001 (FJ 3) y 38/2002 (FJ 6). Así, la STC 31/2010, de 28 de junio, en su FJ 92 señala que: (...) si bien los puertos y la zona marítimo terrestre forman parte del territorio autonómico, es distinto el caso del mar territorial, en el que solo excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad esta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo, etc.) bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero) (...).

(...) sí es preciso recordar que una ley ordinaria del Estado no tiene capacidad para modificar la regulación de un Estatuto de Autonomía, ni tampoco para definir el territorio de una Comunidad Autónoma o determinar el alcance de sus competencias, funciones estas que nuestra Constitución atribuye a los Estatutos de Autonomía dentro del marco constitucional (art. 147. 2 b) y d)).

Efectivamente, entre el contenido mínimo que nuestra Constitución establece para los EE. AA. está la delimitación de su espacio territorial y, en consonancia con lo predicado por el propio Tribunal Constitucional, eso es exactamente lo que contempla el Estatuto de Autonomía de Canarias en su art. 4.²⁷

Pues bien, la integración del espacio marítimo en el territorio autonómico, que ya es una realidad en el caso de Canarias, no supone directamente que las CC. AA. puedan ejercer nuevas competencias, pero sí que competencias propias adquieran una nueva dimensión. Por tanto, esta integración puede conllevar interesantes consecuencias, entre las que podemos destacar las siguientes:

- La posibilidad de que los instrumentos de ordenación del litoral se proyecten sobre la interfaz tierra-mar, superando el actual reparto competencial que impide en España la completa aplicación de la gestión integral de las zonas costeras.²⁸
- La posibilidad de que las CC. AA. declaren y ordenen espacios naturales protegidos enteramente marítimos sin necesidad de acreditar la continuidad ecológica respecto al territorio terrestre establecida en el art. 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
- La posibilidad de que, en el caso de que el Estado declare un parque nacional enteramente marítimo, el plan rector de uso y gestión coincidente con las aguas canarias fuera aprobado por la Comuni-

27. El apartado primero del mencionado artículo del Estatuto de Autonomía de Canarias dispone que:

el ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias comprende el archipiélago canario, integrado por el mar y las siete islas con administración propia de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como por la isla de La Graciosa y por los islotes de Alegranza, Lobos, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste.

El apartado segundo del art. 4 del texto estatutario es el encargado, junto con el anexo creado al efecto, de delimitar las denominadas aguas canarias.

28. Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa.

dad Autónoma de Canarias, y con las aguas externas al territorio autonómico, por el Estado.

- La posibilidad de que, tal y como ya ocurre con los espacios terrestres, la propuesta de nuevos espacios protegidos marítimos dentro la Red Natura 2000 la hagan las CC. AA., siempre que se localicen en su ámbito espacial.

Bibliografía

- Aguirre i Font, J. M. «La nueva regulación de la costa en Cataluña: la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral». *Revista de Urbanismo y Edificación* 46 (2021): 35-62.
- González-Berenguer Urrutia, J. L. «La sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 relativa a la Ley de Costas». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 125 (1991).
- Lobo Rodrigo, A. «Costas: Los informes de costas sobre los instrumentos de planeamiento con incidencia en el litoral». En G. García-Álvarez García, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda, y A. Nogueira López (coordinadores), *Observatorio de políticas ambientales 2021*. Madrid: CIEMAT, 2021.
- . «El mar como parte integrante del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas». *Revista Andaluza de Administración Pública* 107 (2020).
- . *La ordenación y gestión de las playas: especial referencia a los usos turístico-deportivos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.
- Tornos Mas, J. «Los Reales Decretos de trasposos: evolución y problemática actual». *Anuario Jurídico de La Rioja* 2. Universidad de La Rioja, 1996.

VII

La planificación espacial marina, la interacción tierra-mar y su incidencia sobre las competencias autonómicas

F. Javier Sanz Larruga

1. Introducción

Con toda legitimidad hoy puede hablarse —desde el punto de vista jurídico— de un «derecho del litoral», un derecho relativo a la ordenación de esos espacios —que comprenden tanto la parte terrestre como la marítima— en los que se produce una verdadera «interacción tierra-mar» y donde, en los últimos decenios, se ha experimentado un extraordinario desarrollo socioeconómico, que viene denominándose «economía o crecimiento azul».¹ En una primera fase, el «derecho del litoral» en España tuvo un importante impulso con motivo de la aprobación de la Ley de Costas de 1988 y el comienzo del Estado de las autonomías, con un claro protagonismo de la Administración General del Estado. En una segunda fase, la preocupación por la protección ambiental de las zonas marinas y costeras quedó reflejada en la normativa estatal sobre protección de la biodiversidad y, por influjo de la política ambiental de la Unión Europea (Directiva 2008/56/CE), se plasmó en la vigente Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino, y en la posterior aprobación de las estrategias marinas

1. A título de ejemplo, en el ámbito de la Unión Europea y como consecuencia del desarrollo del Pacto Verde Europeo, *vid.* el Informe de la Comisión Europea *Sobre un nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE. Transformar la economía azul de la UE para un futuro sostenible*, COM (2021) 240 final.

en cada una de las cinco demarcaciones marinas existentes en España. Finalmente, en una tercera fase, también por impulso de la Unión Europea, se dio un paso más en la extensión del «derecho del litoral» hacia el mar con la transposición de la Directiva 2014/89/UE —por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marino—, en virtud del Real Decreto 363/2017.

El objeto de esta aportación se centra en la referida tercera fase del proceso de desarrollo del «derecho del litoral», que todavía está en sus inicios, mientras no se aprueben los planes de ordenación de los espacios marítimos en las respectivas demarcaciones marinas. Pero este análisis se efectúa desde la perspectiva específica de las competencias de las comunidades autónomas y pone de relieve el interesante proceso de descentralización producida en esta materia frente a la inercia histórica de predominio competencial del Estado central. Para tal fin, en la primera parte (apartado II) intentaremos trazar una visión introductoria de la planificación espacial marina y su inserción en el grupo normativo marítimo-costero, y expondremos los retos que existen actualmente en el medio marino para articular los diferentes instrumentos de ordenación y de protección ambiental. En segundo lugar, a lo largo del apartado III, nos centraremos en un concepto vital —la «interacción tierra-mar»— para la cabal aplicación de la gestión integrada del litoral, que, entre otras consecuencias, demanda la estrecha colaboración entre las administraciones territoriales con competencias concurrentes sobre el litoral. Finalmente, sobre la base de los presupuestos teóricos precedentes y teniendo en cuenta la amplia panoplia de competencias de las comunidades autónomas sobre el litoral (tras un tortuoso proceso de su reconocimiento jurisprudencial), tratamos de ofrecer un sistema de planificación espacial marítima —y algunas propuestas concretas— que procure integrar de forma armónica y coordinada las competencias del Estado y de las comunidades autónomas sobre el litoral.

2. La planificación espacial marítima en el marco del grupo normativo marítimo-costero

2.1. La incidencia de la «política marítima integrada» de la Unión Europea y su desarrollo tras el Pacto Verde Europeo

En el conjunto de los elementos normativos que componen el complejo grupo normativo marítimo-costero,² la planificación espacial marítima constituye uno de los instrumentos de más reciente implantación en España y con un gran poder de ordenación de los recursos marinos y de las actividades socioeconómicas marítimas (actividades que se conocen, como ya señalamos, bajo la denominación de «economía azul»).

Como fruto de la «política marítima integrada», promovida por la Unión Europea desde 2007 —que tiene por objeto fomentar el desarrollo sostenible de todas las actividades marítimas y de los países y regiones costeras; mejorar la coordinación de las políticas que afectan a los océanos, mares y costas, e implantar para tal fin instrumentos transversales—, se han desarrollado diversos ámbitos de actuación pública: el «crecimiento azul» (sobre el potencial de la economía azul y las actividades económicas marinas y marítimas sostenibles), la investigación marina y la recogida e integración de datos sobre medio marino, la vigilancia del medio marino (para mantener un entorno marino seguro y protegido para el desarrollo de las actividades económicas), el establecimiento de «estrategias» para la

2. En el caso de España —y por lo que se refiere a la normativa estatal— el «grupo normativo marítimo-costero» está compuesto por los siguientes apartados de normas:

1.º El conjunto de normas que proceden a la regulación de los *espacios marítimo-terrestres y marinos*, integrantes del «dominio público marítimo-terrestre» en sentido amplio, según lo previsto en el art. 132.2 de la Constitución española de 1978:

- Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre el Mar Territorial
- Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre la Zona Económica
- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley de Costas de 1988

2.º Las normas que regulan la *protección del medio ambiente marino*:

- Real Decreto Legislativo 2/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas

- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

- Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino

3.º Las que regulan ciertas *actividades económicas que tienen lugar en los espacios marítimos*:

- Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos
- Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado
- Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante
- Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima

protección y conservación del medio marino (plasmado en la Directiva 2008/56/CE, directiva marco sobre la estrategia marina) y, finalmente, la ya referida planificación del espacio marítimo, cuya base jurídica se encuentra en la Directiva 2014/89/UE, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.³

Más recientemente, tras la presentación —a finales de 2019— del Pacto Verde Europeo —una de las iniciativas emblemáticas de la nueva presidenta de la Comisión Europea (U. von der Leyen)—, a modo de «hoja de ruta» para dotar la Unión Europea de una economía sostenible y como palanca para la recuperación económica postpandemia, el medio marino y la economía azul han sido objeto de un nuevo impulso en 2021: «transformar la economía azul de la Unión Europea para un futuro sostenible»;⁴ entre las «condiciones para una gobernanza sostenible» que la Comisión Europea propone para llevar a cabo la transición del «crecimiento azul» a una «economía azul sostenible» está, en primer lugar, la «ordenación del espacio marítimo», que se considera como «una herramienta esencial para evitar conflictos entre prioridades políticas y reconciliar la conservación de la naturaleza con el desarrollo económico».⁵

3. Cfr. la Comunicación de la Comisión Europea: *Una política marítima integrada para la UE*, COM (2007) 575, de 10 de octubre de 2007. Sobre la política marítima integrada se ha publicado un gran número de publicaciones, entre las que destacamos los siguientes libros colectivos: Núñez, *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, y Carballo, *Retos presentes y futuros de la política marítima integrada de la Unión Europea*.

4. Cfr. el documento de la Comisión de 17 de mayo de 2021: «Sobre un nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE. Transformar la economía azul de la UE para un futuro sostenible», COM (2021) 240 final. En este documento, ante el doble desafío de la Unión Europea sobre las «transiciones ecológica y digital y hacer que la economía europea sea más justa, más resiliente y más sostenible para las generaciones futuras», se plantea diferentes líneas de trabajo: «alcanzar los objetivos de la neutralidad climática y la contaminación cero», promover la «economía circular y la prevención de residuos», proteger la «biodiversidad» y fomentar la «inversión en la naturaleza», potenciar la «resiliencia costera» antes los efectos del calentamiento global y desarrollar «sistemas alimentarios responsables».

5. *Ibidem*, 17. Recientemente, la misma Comisión Europea publicó un informe sobre «los avances realizados en la aplicación de la Directiva 2014/89/UE, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo» (Bruselas, 3 de mayo de 2022, COM (2022) 185 final), en el que se pone de relieve que la «ordenación del espacio marítimo» es «facilitadora del Pacto Verde Europeo».

2.2. La transposición al ordenamiento español de las directivas sobre estrategia marina de 2008 y sobre la ordenación espacial marítima de 2014: la Ley 41/2010 y el Real Decreto 363/2017

La transposición al ordenamiento jurídico español de la normativa de la Unión Europea resultante de la «política marítima integrada» ha tenido lugar principalmente a través de dos normas jurídicas: la primera, mediante la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino,⁶ por la que transpone la referida Directiva 2008/56/CE (sobre estrategia marina), y la segunda, en virtud del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, que es la norma de transposición de la ya mencionada Directiva 2014/89/UE.⁷

El objetivo fundamental de la Ley 41/2010 es la «adopción de las medidas necesarias para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino,⁸ a través de su planificación, conservación, protección y mejora» (su art. 1.1). Su ámbito de aplicación abarca «todas las aguas marinas, incluidos el lecho, el subsuelo y los recursos naturales, sometidas a soberanía o jurisdicción española» (art. 2.2) y, por lo tanto, se extiende hasta la zona económica exclusiva.⁹ El instrumento de planificación previsto para lograr los objetivos específicos de la Ley¹⁰ son las «estrategias marinas» —que

6. *Vid. in totum* el libro colectivo: Arana, *et al.*, *La ordenación jurídica del medio marino*; y, más recientemente, el libro colectivo: Sanz, y Ortiz, *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico*.

7. Cfr. los estudios que se han publicado al respecto: Menéndez, «La ordenación del espacio marítimo», 23-53; Fuentes, «Avances en la protección y conservación del medio marino español»; Sanz, «La nueva ordenación del espacio marítimo», Menéndez, «La transposición de la Directiva de ordenación del medio marino al derecho interno español», 127-167; y Lobo, «La ordenación del espacio marítimo», 349-385.

8. Sobre la definición del «buen estado ambiental», cfr. el art. 9 de la Ley 41/2010. Para tal fin se desarrollan once descriptores para su determinación.

9. Sin embargo, la ley excluye de su ámbito a las «aguas costeras», «en relación con aquellos aspectos del estado ambiental del medio marino que ya estén regulados en el citado Texto Refundido o en sus desarrollos reglamentarios», aunque, en todo caso, se deben cumplir los objetivos ambientales establecidos en la propia Ley 41/2010 (cfr. su art. 2.3).

10. Según el art. 1.3 de la Ley 41/2010, los objetivos específicos son los siguientes:

a) Proteger y preservar el medio marino, incluyendo su biodiversidad, evitar su deterioro y recuperar los ecosistemas marinos en las zonas que se hayan visto afectados negativamente;
b) Prevenir y reducir los vertidos al medio marino, con miras a eliminar progresivamente la contaminación del medio marino, para velar porque no se produzcan impactos o riesgos graves para la biodiversidad marina, los ecosistemas marinos, la salud humana o los usos permitidos del mar.

han de aprobarse para cada una de las cinco «demarcaciones marinas» en que se divide el medio marino español—. ¹¹ Como dispone el art. 7.1 de la Ley 41/2010, se trata de:

los instrumentos de planificación de cada demarcación marina y constituyen el marco general al que deberán ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino de acuerdo con lo establecido en la legislación sectorial correspondiente.

En desarrollo de la Ley 41/2010 se dictó el Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las estrategias marinas de las cinco demarcaciones marítimas de España (segundo ciclo, que abarca de 2018 a 2024), que incluye en su anexo los «programas de medidas» para cada una de ellas, con el objetivo previsto en la Directiva sobre estrategia marina de «lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020.» ¹² Este Real Decreto establece algunas pautas para la aplicación coherente de las estrategias marinas: así, por ejemplo, el «intercambio de información con las diferentes administraciones competentes», que promoverá la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar (cfr. su art. 4.2), así como la referencia a la «coordinación y cooperación en la aplicación de las Estrategias Marinas» de su art. 5. ¹³

c) Garantizar que las actividades y usos en el medio marino sean compatibles con la preservación de su biodiversidad.

11. Se trata de las demarcaciones marinas «noratlántica», «sudatlántica», «Estrecho y Alborán», «levantino-balear» y «canaria» (cfr. art. 6 de la Ley 41/2010).

12. El primer ciclo de las estrategias marinas en España comenzó en 2012, con la evaluación del medio marino, la definición de «buen estado ambiental» (BEA) y el establecimiento de los objetivos ambientales. En 2014 se diseñaron los «programas de seguimiento», y en 2015, los «programas de medidas». Las cinco estrategias marinas correspondientes a las demarcaciones noratlántica, sudatlántica, del Estrecho y Alborán, levantino-balear y canaria se aprobaron —incluyendo sus correspondientes programas de medidas— en 2018 por el citado Real Decreto 1365/2018, siguiendo lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino. Las nuevas medidas incluidas en los «programas de medidas» de las estrategias marinas siguen las temáticas relacionadas con los descriptores contenidos en el anexo II de la LPMM.

13. Además de remitirse para tal fin de coordinación a la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas (cfr. art. 5.1 del RD 1365/2018), se prevé la función de los cinco comités de seguimiento de la estrategia marina (establecidos por la OM AAA/705/2014) como órganos de cooperación entre las autoridades competentes de la Administración General del Estado y administraciones de las comunidades autónomas (cfr. art. 5.2 del RD 1365/2018); por último, se añade en el art. 5.3 del RD 1365/2018 que «se podrán establecer otros mecanismos de colaboración y cooperación cuando se considere necesario y de ser posible se utilizarán los mecanismos ya existentes, como los Comités de Autoridades Competentes de

De otra parte, el citado Real Decreto 363/2017 establece el «marco para la ordenación del espacio marítimo», y tiene por objeto «fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos» (cfr. su art. 1.1). Al igual que las estrategias marinas, su ámbito de aplicación se extiende a «todas las aguas marinas, incluidos el lecho, el subsuelo y los recursos naturales, en las que el Reino de España ejerza soberanía (...) —y— a la plataforma continental española» (cfr. su art. 2.1), excluyendo las aguas costeras y zonas de servicio de los puertos.

La «ordenación del espacio marítimo», tal como lo define el art. 3.b) del citado Real Decreto, es «el proceso mediante el cual las autoridades competentes analizan y organizan las actividades humanas en las zonas marinas con el fin de alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales». Por consiguiente, a diferencia de las estrategias marinas —que solo persiguen objetivos ambientales (el «buen estado ambiental del medio marino»)—, con esta ordenación se trata de promover no solo la sostenibilidad ambiental, sino la sostenibilidad social y económica de las actividades que inciden sobre el medio marino.¹⁴ Sin embargo, como el caso de las estrategias marinas para la protección del medio marino, para el logro de los objetivos de la ordenación espacial marina en cada una de las cinco demarcaciones marinas españolas habrá de aprobarse el correspondiente «plan de ordenación de espacio marítimo», donde se «establecerá la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes

las Demarcaciones Demográficas, el Comité de Espacios Naturales Protegidos o el Comité de Flora y Fauna Silvestres».

14. Conforme al art. 5 del Real Decreto 363/2017, sus objetivos específicos —que han de lograrse a través de los correspondientes planes de ordenación del espacio marítimo de cada demarcación marina— son los siguientes:

a) Establecerán los objetivos específicos de ordenación en cada demarcación marina, teniendo en cuenta los objetivos ambientales de las estrategias marinas y los objetivos de la planificación sectorial.

b) Tendrán en cuenta aspectos económicos, sociales y medioambientales para apoyar el desarrollo y el crecimiento sostenibles en los sectores marítimos, aplicando un enfoque ecosistémico, que promoverá la coexistencia de las actividades y usos pertinentes y el reparto socialmente equitativo del acceso a los usos.

c) Contribuirán al desarrollo sostenible de los sectores marítimos, entre otros, la pesca, la acuicultura, el turismo, el patrimonio histórico, el transporte marítimo, y los aprovechamientos energéticos y de materias primas en el mar, sin menoscabo de la conservación, protección y mejora del medio ambiente marino, incluida la resiliencia a los efectos del cambio climático.

y futuros, de las aguas marinas españolas» (cfr. su art. 10,1).¹⁵ Los referidos planes de ordenación del espacio marítimo todavía siguen pendientes de aprobación, pese a haberse superado con creces el plazo previsto por la Directiva 2014/89/UE para su transposición (31 de marzo de 2021).¹⁶

2.3. La articulación entre las estrategias marinas y los planes de ordenación del espacio marítimo. ¿Exclusión de las aguas costeras?

Analizando comparativamente las estrategias marinas ya vigentes y los futuros planes de ordenación espacial marítima, la doctrina se ha planteado el problema de su articulación.¹⁷ Siguiendo a Menéndez Rexach, se pueden resumir las siguientes conclusiones:

15. Entre las actividades y usos e intereses posibles que deben tenerse en cuenta en los planes de ordenación del espacio marítimo de cada demarcación se recogen —en el art. 10.2 del citado RD— los siguientes:

- a) las zonas de acuicultura;
- b) las zonas de pesca;
- c) las instalaciones e infraestructuras para la prospección, explotación y extracción de petróleo, gas y otros recursos energéticos, minerales y áridos minerales, y la producción de energía procedente de fuentes renovables;
- d) las rutas de transporte marítimo y el tráfico marítimo;
- e) las zonas de vertido en el mar;
- f) los distintos tipos de zonas definidas en la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, así como las zonas marinas utilizadas para el desarrollo de ejercicios de las Fuerzas Armadas;
- g) los espacios protegidos, los lugares y hábitats que merezcan especial atención por su alto valor ambiental y las especies protegidas, en especial los disponibles en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad;
- h) las zonas de extracción de materias primas;
- i) la investigación científica;
- j) los tendidos de cables y de tuberías submarinos;
- k) las actividades turísticas, recreativas, culturales y deportivas;
- l) el patrimonio cultural submarino;
- m) los elementos de entre los listados u otros adicionales que deban formar parte de la infraestructura verde del artículo 15 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

16. Justo cuando escribimos estas páginas acaba de publicarse la Resolución de 2 de diciembre de 2022 de Dirección General de Calidad y Evaluación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, por la que se formula la declaración ambiental estratégica de los «planes de ordenación del espacio marítimo» (BOE n.º 301, de 16 de diciembre de 2022).

17. Cfr. el ya citado trabajo de Menéndez, «La transposición de la Directiva de ordenación del medio marino al derecho interno español». También el trabajo de Rodríguez-Chaves, «Las estrategias marinas y los planes de ordenación del espacio marítimo». Más reciente-

- 1.º Las «Estrategias Marinas no son parte de los Planes de Ordenación sino una pieza autónoma de ordenación, previa al Plan de Ordenación y que lo vincula en cuanto a los objetivos ambientales».18
- 2.º Las «Estrategias Marinas son vinculantes para las Administraciones Públicas, mientras que los Planes de Ordenación no lo son».19
- 3.º Los planes de ordenación deberán contener «la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y futuros, de las aguas marinas españolas» (art. 10.2 del RD) y, por lo tanto, «se limitarán a inventariar dichas actividades y usos, así como a establecer una “zonificación mínima y orientativa”, sin poder modificar las estrategias marinas ya aprobadas».20
- 4.º El «ámbito espacial de las Estrategias Marinas y de los planes de ordenación es el mismo, pero su objeto y contenido difieren. Las estrategias marinas tienen por objeto la protección ambiental del medio marino, mientras que el de los planes de ordenación sería el inventario de los usos actuales y potenciales y también su coordinación».21

En definitiva, cabe concluir como el repetido autor sobre la primacía y mayor vinculatoriedad de las estrategias marinas, si bien desde la perspectiva de la protección ambiental del medio marino, sobre los planes de ordenación de los espacios marítimos, que vienen a establecer una «zonificación mínima y orientativa» de usos y actividades, pero que, en posteriores etapas de planificación, pueden llegar a adquirir una mayor importancia y densidad normativa.

Otra cuestión muy relevante en la articulación de los medios de ordenación marinos comentados es la relativa a la exclusión de las aguas cos-

mente, en su prólogo a la obra colectiva de Sanz, y Ortiz, *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico*, 25, señala que, cuando se aprueben los planes de ordenación de los espacios marítimos de cada una de las cinco demarcaciones marítimas españolas, estas «contarán por primera vez con una ordenación de conjunto mediante las estrategias marinas y los planes de ordenación. Es evidente que ambos instrumentos de ordenación se solapan, lo que plantea el problema de su articulación».

18. Menéndez, «La transposición de la Directiva de ordenación del medio marino al Derecho interno español», 164. El Dictamen del Consejo de Estado sobre el proyecto del Real Decreto 363/2017, incidió en el significado de ambos instrumentos de ordenación: «la planificación espacial marina afecta a los usos y no al estado ambiental (que forma parte de las estrategias mismas)».

19. *Ibidem*, 165.

20. *Ibidem*, 166.

21. *Vid.* su prólogo a la obra colectiva de Sanz, y Ortiz, *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico*, 26.

teras²² por parte tanto de la Ley 41/2010 como del Real Decreto 363/2017. En efecto:

1.º El art. 2.2 de la Ley 41/2010 dispone que:

el Título II (sobre regulación de las Estrategias Marinas) no será de aplicación a las aguas costeras definidas en el artículo 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas (...), en relación con aquellos aspectos del estado ambiental del medio marino que ya estén regulados en el citado Texto Refundido o en sus desarrollos reglamentarios, debiéndose cumplir, en todo caso, los objetivos ambientales establecidos en virtud de la presente ley y en las estrategias marinas que se aprueben en aplicación de la misma.

2.º El art. 2.2 del Real Decreto 363/2017 dispone, al regular su ámbito de aplicación, que:

no se aplicará (...) c) A las aguas costeras, a partes de las mismas que sean objeto de medidas de ordenación del territorio y urbanismo, ni a las aguas de zona de servicio de los puertos, a condición de que así se establezca en los planes de ordenación del espacio marítimo.²³

Por consiguiente, todo parece indicar que las aguas costeras están excluidas —salvo que, como luego veremos, haya lugar a especiales interacciones tierra-mar— del ámbito de las estrategias marinas y de los planes de ordenación de espacios marítimos. Como señala Menéndez Rexach comentando esta cuestión, la referida exclusión de las aguas costeras (respecto de los planes de ordenación) «no es absoluta, sino condicionada a que esas aguas estén comprendidas en el ámbito de los instrumentos de ordenación del espacio terrestre».²⁴ En nuestra opinión, esta exclusión habilita que sean

22. Son definidas en el art. 16 bis.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) como «las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición».

23. Esta exclusión es coherente con la propia regulación del art. 2.1 de la Directiva 2014/89/UE, que establece, al regular también su ámbito de aplicación: «No se aplicará a las aguas costeras ni a partes de las mismas objeto de medidas de ordenación territorial en un Estado miembro, a condición de que así se comunique en los planes de ordenación marítima.»

24. *Vid.* el prólogo a la obra colectiva de Sanz, y Ortiz, *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico*, 26. El mismo autor recuerda que el preámbulo de la Directiva 2014/89/UE dice claramente que: «no debe aplicarse a las aguas costeras si

las propias comunidades autónomas litorales las que puedan ordenar sus espacios marítimos adyacentes, como, de hecho, así ha venido ocurriendo desde hace tiempo²⁵ y como se está consolidando en normas recientes, como la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias —en cuyo art. 4 (ámbito espacial) «comprende el archipiélago canario, integrado por el mar y las siete islas»—, o normas autonómicas como la Ley catalana 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral —que incluye en su ámbito de aplicación su «ámbito marino del litoral catalán» (art. 6.1) —, citada por el propio Menéndez Rexach.²⁶ Por todo lo anterior, pensamos que hay suficientes argumentos jurídicos —pero también técnicos— para fundamentar las competencias autonómicas para la propia ordenación de sus espacios marítimos en coordinación con las competencias del Estado, como vamos a tratar en los siguientes apartados de este trabajo.

3. La clave de la interacción tierra-mar en la gestión integrada del litoral

3.1. La consideración de la interacción tierra-mar como clave en la gestión del litoral

Aunque no existe una definición única de la «interacción tierra-mar», siguiendo a la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO: «Las interacciones tierra-mar implican interconexiones complejas y en constante evolución entre actividades socioeconómicas, tanto en el mar como en tierra, y procesos naturales que tienen lugar en la interfaz

los Estados miembros aplican a dichas aguas o a partes de las mismas medidas de ordenación del espacio terrestre» (considerando 17).

25. Cfr. el Decreto 43/2007, de 13 de marzo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y en particular, su art. 2, sobre el «ámbito de ordenación», que comprende no sólo el «margen costero» y los «márgenes de las rías», sino también el «medio marino: medio submareal delimitado por una franja de anchura variable comprendida entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y la isobata de 50 m».

26. Vid. el prólogo a la obra colectiva de Sanz, y Ortiz, *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico*. Este autor defiende una concepción amplia de litoral, que incluye no sólo una parte terrestre —conforme a la extendida doctrina del Tribunal Constitucional español de que «la ordenación del territorio (litoral incluido) no se extiende al mar, lo que impide la existencia de instrumentos de ordenación del espacio terrestre que incluyan las aguas costeras—, sino también una parte marítima.

tierra-mar».²⁷ En esta definición pueden distinguirse los cuatro elementos siguientes:

- 1.º las interacciones socioecológicas;
- 2.º los marcos de gobernanza pertinentes;
- 3.º los procesos de gobernanza interrelacionados; y
- 4.º los conocimientos y métodos necesarios para tratarlos.

En la interacción tierra-mar cabe distinguir dos tipos de procesos: por una parte, ¿de qué manera los procesos terrestres pueden afectar a los mares y océanos? —así, por ejemplo, los contaminantes provenientes de la agricultura o las aguas residuales que se vierten sobre las aguas continentales y acaban desembocando en el mar o las actividades portuarias—; y, de otra parte, ¿de qué manera el océano y los mares pueden afectar a las zonas terrestres? —como es el caso de la contaminación procedente de los accidentes marítimos o los efectos del cambio climático sobre las costas (eventos extremos, erosión costera, etc.).

En atención a lo anterior, resulta de gran importancia tener en cuenta la interacción tierra-mar, tanto en la planificación espacial marina como en la gestión integrada de las zonas costeras.²⁸ Así, primero:

el análisis de las interacciones tierra-mar tiene por objetivo informar al proceso de «planificación espacial marina» mediante la identificación de los elementos clave que vinculan los componentes terrestres y marinos de la costa y que se deben tener en cuenta para planificar el espacio marino, es decir, los problemas de interacción tierra-mar que deban abordarse y las oportunidades que puedan aprovecharse (...).²⁹

27. Cfr. el documento elaborado por la citada Comisión del UNESCO: «Interacción tierra-mar», disponible en la siguiente dirección de internet: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pfo000374779_spa.

28. En la definición que sobre «gestión integrada de las zonas costeras» ofrece el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo (de 21 de enero de 2008), se hace referencia a la interacción:

un proceso dinámico de gestión y utilización sostenibles de las zonas costeras, teniendo en cuenta simultáneamente la fragilidad de los ecosistemas y paisajes costeros, la diversidad de las actividades y los usos, sus interacciones, la orientación marítima de determinados usos y determinadas actividades, así como sus repercusiones a la vez sobre la parte marina y la parte terrestre. (art. 2, f)

Sobre la importancia de este Protocolo y sus consecuencias para con la necesaria coordinación administrativa que precisó promover entre las administraciones territoriales competentes, cfr. el trabajo de Galera, «La interacción tierra-mar en los regímenes de tutela del ecosistema marino», 1437-1438.

29. Documento de la UNESCO: *Interacción tierra-mar*, cit.

Y en segundo lugar:

reconciliando el desarrollo y buen estado ecológico de los recursos, y considerando los interrogantes ambientales, económicos y sociales, la gestión integrada de las zonas costeras y la planificación espacial marítima son instrumentos privilegiados para el desarrollo sostenible de las zonas costeras y marinas. Por lo tanto, constituyen dos mecanismos a través de los cuales se puede abordar la interacción tierra-mar.³⁰

Sobre la importancia de la necesidad de tener en cuenta la interacción tierra-mar en la «gobernanza costera», es muy expresivo el Informe elaborado por el Panel Internacional de Recursos del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), titulado *La gestión de los recursos costeros. Consecuencias para una economía azul sostenible* (2021).³¹ Relativo al objetivo 14 de la Agenda 2030 («conservar y utilizar los océanos, los mares y los recursos marinos»), este informe describe cómo afectan las actividades desarrolladas en este ámbito sobre los recursos costeros, teniendo en cuenta las interacciones tierra-mar y las múltiples escalas espaciales. Todo ello, para destacar la necesidad de una gobernanza holística en correlación con las mutuas conexiones entre las actividades terrestres y los recursos costeros, ofrecer prácticas de gobernanza para reducir y mitigar el impacto de las actividades desde tierra sobre los recursos costeros, y apoyar la transición hacia una economía azul sostenible. En relación con este tema, destacamos las siguientes ideas:

1.º Entre los desafíos principales que tiene por delante la gobernanza costera está el de la «división física»: «la tierra y el mar a menudo se rigen por separado para muchos sectores».

2.º Entre las recomendaciones políticas que ofrece para fortalecer y mejorar los marcos de gobernanza existentes incluye los siguientes:

30. *Ibidem*. El documento señala que existen muchas similitudes entre la gestión integrada de las zonas costeras y la planificación espacial marítima: el enfoque ecosistémico, la interacción tierra-mar, el enfoque integrado (multisectorial), el uso y la gestión sostenibles, y la participación de las partes interesadas. Aunque añade que en la práctica: «Se observan similitudes, diferencias y solapamientos entre ambos procesos según los marcos institucionales, las políticas y normas públicas, así como en aspectos culturales y la geografía de cada país.»

31. Documento disponible en la página web del UNEP:
https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/36328/GCR_ESSP.pdf.

- Se necesita mejorar los instrumentos de coordinación para superar la fragmentación de la gobernanza entre sectores y entre acuerdos de gobernanza tierra-mar.
- Deben formularse y difundirse programas de desarrollo de las capacidades profesionales para la gobernanza de la tierra y el mar.

3.º Y, de cara a futuros enfoques de gobernanza costera, recomienda, entre otros, los siguientes:

- La gobernanza costera debe centrarse en las conexiones entre las múltiples actividades terrestres y los recursos costeros, y no debe estar restringida por límites arbitrarios.
- Se necesita un nuevo marco regulatorio para garantizar la reducción de los impactos de las actividades terrestres en los recursos costeros.
- La salvaguardia del capital natural en tierra y en el mar es un principio unificador.
- Se debe construir una comunidad de partes interesadas que refleje las conexiones entre las actividades terrestres y los recursos costeros.
- El seguimiento y la evaluación deben centrarse en las fuentes de impacto.
- Se requiere una herramienta de apoyo a la toma de decisiones para respaldar los enfoques de gobernanza tierra-mar centrados en las fuentes de impacto.

Aunque el informe está planteado a nivel mundial, puede comprobarse que muchas veces coinciden los problemas y retos que tiene por delante la gobernanza costera: la importancia de tener en cuenta la interacción tierra-mar, la necesidad de una coordinación interadministrativa —e incluso internacional—, la mejora de los instrumentos regulatorios, la relevancia de los mecanismos de prevención ambiental y la identificación de las fuentes de impacto ambiental, la participación de los actores sociales implicados, etc. Nada nuevo bajo el sol. Sin embargo, el enfoque de gestión integrada que rezuma todo el informe es muy aprovechable para los operadores jurídicos y administrativos del litoral; y, por supuesto, también para la gestión costera en España.³²

32. Desde una perspectiva jurídica, cfr. el trabajo de Galera, «La interacción tierra-mar en los regímenes de tutela del ecosistema marino», 1431-1466.

3.2. La plasmación de la necesaria consideración de la interacción tierra-mar en la normativa vigente. Su manifestación en los borradores de planes de ordenación espacial marítima

Por lo que se refiere a la normativa, la referencia a la «interacción tierra-mar» es particularmente significativa —por su reiteración— en la regulación de la ordenación espacial marina, tanto en lo relativo a la Directiva 2014/89/UE³³ como en su norma de transposición en España, es decir, el Real Decreto 363/2017. Limitándonos al contenido de este, señalamos dichas referencias:

1.º A modo de fundamentación y justificación del criterio de la interacción tierra-mar, el preámbulo del Real Decreto señala lo siguiente:

Las actividades marinas y costeras están con frecuencia estrechamente relacionadas entre sí. A fin de promover el aprovechamiento sostenible del espacio marítimo, la *ordenación del espacio marítimo debe tener en cuenta las interacciones entre tierra y mar*. Por tal motivo, la ordenación del espacio marítimo puede desempeñar un papel muy útil a la hora de determinar las orientaciones relativas a la gestión sostenible e integrada de las actividades humanas en el mar y

33. En particular, cfr. sus considerandos (9), (16), (18) y sus arts. 1.2; 4.2 y 5; 6.2.a); 7; y 8.2. Debe destacarse, el contenido del art. 7.1: «A fin de tener en cuenta las interacciones entre tierra y mar (...), de no formar parte del proceso de ordenación del espacio marítimo como tal, los Estados miembros podrán recurrir a otros procesos formales o informales, como la gestión integrada de las costas. El resultado quedará plasmado por los Estados miembros en sus planes de ordenación marítima». Por otra parte, en el Informe de la Comisión de 3 de mayo de 2022 (COM (2022) 185 final), sobre los avances realizados en la aplicación de la Directiva 2014/89/UE, se señala que «el proceso de gestión integrada (formal o informal) de las costas puede apoyar la elaboración de los planes» y se añade que:

La mayoría de los Estados miembros con planes mencionaron las interacciones entre tierra y mar. La mayoría de los Estados miembros dedicaron un capítulo o informe a las interacciones entre tierra y mar, y proporcionaron un análisis detallado de las interacciones que no se limitaba a la defensa costera. Algunos Estados miembros también tuvieron en cuenta la coherencia política con la Directiva marco sobre la estrategia marina, la Directiva marco sobre el agua (DMA), la legislación sobre nitratos y otra legislación pertinente en el contexto de la interacción entre tierra y mar.

A nivel de la Unión Europea, existe una «plataforma sobre la planificación espacial marítima», cuya web contiene mucha información de interés sobre el tema de interacción tierra-mar:

<https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/faq/land-sea-interactions-msp>.

Además, para este tema es útil la publicación promovida por esta plataforma titulada: *Land Sea Interactions in Maritime Spatial Planning*, cuyo texto puede consultarse en la siguiente dirección de internet:

<https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/practices/land-sea-interactions-maritime-spatial-planning>.

en el litoral, la conservación del entorno vital, la fragilidad de los ecosistemas costeros, la erosión y los factores sociales y económicos. La ordenación del espacio marítimo debe aspirar a integrar la dimensión marítima de algunas actividades o usos costeros y sus efectos y permitir finalmente una visión integrada y estratégica.³⁴

2.º Al determinar el objeto del Real Decreto, dispone que: «el presente marco dispone la determinación y aplicación de una ordenación del espacio marítimo con el fin de contribuir a los objetivos que se indican en el artículo 5 de este Real Decreto, *teniendo en cuenta las interacciones entre tierra y mar* y la mejora de la cooperación transfronteriza» (art. 1.2).³⁵

3.º En el apartado de definiciones, se contiene la relativa a las «interacciones entre tierra y mar»: «los efectos que las actividades humanas en tierra pueden tener sobre el espacio marítimo y las actividades marítimas pueden tener en el territorio» (art. 3.f).

4.º En el apartado sobre «determinación y aplicación de la ordenación del espacio marítimo» se dice que: «En la elaboración de los planes de ordenación del espacio marítimo *se tendrán en cuenta las interacciones entre tierra y mar*. A fin de tener en cuenta las interacciones entre tierra y mar, se podrá recurrir a otros instrumentos para definir esa interacción» (art. 4.2).³⁶

5.º Al regular los requisitos aplicables a los planes de ordenación del espacio marítimo, con el fin de «contribuir a los objetivos» —previstos en el art. 5—, se recoge en primer lugar el relativo a la necesidad de «tener en cuenta las interacciones entre tierra y mar» (art. 6.a).

6.º Y, por último, en cuanto al «contenido de los planes», en los que, según el art. 10.1, «se establecerá la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y futuros, de las aguas marinas españolas», para tal fin, «se tendrán en cuenta las interacciones pertinentes de las actividades y usos» (art. 10.2).

Tras este repaso del texto del Real Decreto 363/2017 —que sigue fielmente el contenido de la Directiva 2014/89/UE—, resulta claro que la ordenación espacial marítima ha de desarrollarse teniendo en cuenta las interacciones entre tierra y mar, y esto pasa necesariamente por una coor-

34. La cursiva es nuestra.

35. La cursiva es nuestra.

36. La cursiva es nuestra. Además, en el apartado 5 de este art. 4 se establece que: Al determinar la ordenación del espacio marítimo, se tendrán debidamente en cuenta las peculiaridades de las demarcaciones marinas, las actividades y usos existentes y futuros pertinentes y sus repercusiones en el medio ambiente, y en especial sobre las especies y espacios protegidos, y los recursos, *teniendo también en cuenta las interacciones entre tierra y mar*.

dinación y colaboración de las administraciones territoriales que tienen competencias concurrentes sobre el litoral, tanto en su parte terrestre como en la marina. Como dice el preámbulo: para «la gestión sostenible e integrada de las actividades humanas en el mar y en el litoral».

Por lo que se refiere a los «planes de ordenación espacial marítima», si bien en el momento actual no se han aprobado definitivamente, a partir de los documentos provisionales disponibles en la página web de Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico pueden avanzarse algunas ideas sobre cómo han considerado el tema de la interacción entre la tierra y mar que venimos estudiando.³⁷ Del documento provisional sobre los planes de ordenación espacial marítima que es común a las cinco demarcaciones marinas, pueden sintetizarse las siguientes ideas:

1.º Dentro del bloque I, sobre «contenido y ámbito de aplicación» de los planes de ordenación del espacio marítimo, al tratar de la metodología utilizada en su elaboración se distinguen tres fases: el primero, para el «establecimiento de los principios orientadores y los objetivos de ordenación»; el segundo, sobre el «diagnóstico de la situación actual»; el tercero, el estudio de las «interacciones tierra y mar», y el cuarto, la «ordenación del espacio marítimo». En este bloque I, además de definir el concepto de interacciones tierra-mar —citando la regulación de la Directiva 2014/89/CE, el Real Decreto 363/2017 y el Protocolo de Gestión de Zonas Costeras del Mediterráneo—, alude a las funciones que debe desempeñar la Dirección General de la Costa y del Mar en su tarea de «coordinación de la aplicación en España de la gestión integrada de las zonas costeras»; además, para tal fin, se refiere a los instrumentos estatales y autonómicos desarrollados para la gestión integral de la costa española.³⁸

37. *Vid.* la página web del Ministerio de Transición Ecológica sobre la ordenación del espacio marítimo: <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/ordenacion-del-espacio-maritimo/default.aspx>.

Están disponibles: el proyecto de real decreto de aprobación de los planes, la parte de los planes común a las cinco demarcaciones marinas (bloque I, sobre «Contexto y ámbito de aplicación»; bloque II, sobre «Principios orientadores y objetivos de ordenación»; bloque IV, sobre «Ordenación del espacio marítimo», y bloque V, sobre «Aplicación, evaluación y seguimiento de los planes; y la representación cartográfica del ámbito de aplicación y zonificación de los planes») y la parte específica de cada una de las demarcaciones en el bloque III, relativo al «diagnóstico». En cuanto a la evaluación ambiental estratégica de los planes, ya comentamos al comienzo que acaba de ser publicada la Resolución de 2 de diciembre de 2022 de Dirección General de Calidad y Evaluación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico por la que se formula la declaración ambiental estratégica.

38. *Vid.* documento común a los planes citado, 19 y 20.

2.º También dentro del bloque I, se recoge un «esquema de interacciones tierra-mar de los planes de ordenación del espacio marítimo»,³⁹ que debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

a) Interacciones debidas a procesos naturales entre la tierra y el mar (por ejemplo, contaminación del agua, erosión del litoral, etc.).

b) Interacciones entre usos y actividades, en que pueden darse conflictos entre actividades (por ejemplo, entre el turismo costero y las instalaciones de energía eólica *offshore*) o de interdependencia (por ejemplo, la interacción entre la navegación y las infraestructuras portuarias).

c) Interacciones entre procesos de planificación que se desarrollan en tierra y en el mar, de manera que «el conjunto de planes que inciden sobre el complejo tierra-mar debería mantener una coherencia, de modo que los planes de ordenación del espacio marítimo no sean contradictorios con herramientas de planificación del litoral, o planes hidrológicos y estrategias marinas».

En este proceso, deben identificarse en cada demarcación los temas que implican dicha interacción tierra-mar y, para ello, debe contarse con todas las herramientas disponibles (por parte tanto del Estado como de las comunidades autónomas) y, al final, deberá tratarse de la integración de los supuestos concretos de interacción tierra-mar en la ordenación, para lo cual se aplicarán los criterios y medidas de ordenación correspondientes.⁴⁰

3.º En el bloque IV, relativo a la «ordenación del espacio marítimo», se recogen los «criterios para la integración de las interacciones tierra-mar» que pueden contribuir a mejorar la coexistencia de los usos y actividades en la interfaz tierra-mar y que complementan lo establecido por otras herramientas de planificación previas; así, por ejemplo, en relación con la calidad de las aguas, con el posible impacto de las infraestructuras portuarias sobre la dinámica litoral, sobre las posibles afecciones al paisaje marino y costero, sobre los bienes de interés cultural cercanos a la costa, etc.⁴¹

A título de ejemplo, por lo que se refiere al documento del bloque III sobre el «diagnóstico» que se ha efectuado de forma diferenciada en cada una de las cinco demarcaciones marinas, con relación a la «demarcación marina noratlántica»;⁴² tras haber expuesto sus «rasgos y características principales» (apartado 1); los «sectores marítimos, usos y actividades: si-

39. *Ibidem*, 21.

40. *Ibidem*, 22 sobre las «fases de la integración de las interacciones tierra-mar».

41. *Ibidem*, 112.

42. Sobre el documento provisional relativo al «diagnóstico» (bloque III) de la demarcación marina noratlántica, está disponible en la página web:

tuación y distribución espacial» (apartado 2); las «limitaciones actuales de determinados usos y actividades derivados de la normativa sectorial o de los planes de gestión de los espacios marinos protegidos» (apartado 3), y la «distribución espacial de los posibles usos y actividades futuros» (apartado 4), se desarrollan en el apartado 5.º las «interacciones tierra-mar». En este apartado se distinguen, a su vez, cuatro temas: contaminación, infraestructuras, paisaje y cambio climático.⁴³ Por último, en el apartado 6.º se efectúa el «análisis de las interacciones entre usos y actividades como paso previo a la ordenación» y, más concretamente, las interacciones promovidas por la «eólica marina comercial», la «actividad portuaria», la «acuicultura marina», los «yacimientos de arena destinados a protección costera», y los «fondeos de embarcaciones deportivas» con otros usos y actividades.⁴⁴ Según el documento que analizamos:

El análisis de interacciones entre usos marítimos permite ilustrar que muchos de ellos pueden —o podrían, previa acomodación— ser compatibles y, por lo tanto, coexistentes. En algunos casos, ciertas actividades podrían incluso ser facilitadoras del desarrollo de otras. Cabe destacar, en cualquier caso, que no es el fin del análisis que se presenta a continuación el anticipar la (in) compatibilidad entre los diferentes usos y actividades en el ámbito marítimo de la demarcación noratlántica, sino el de identificar aquellas zonas donde existe solape entre ellos, para poder así definir en los planes de ordenación del espacio marítimo los criterios necesarios que permitan una coexistencia ordenada y sostenible.⁴⁵

https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/anexoior_r_tcm30-528998.pdf.

43. *Ibídem*, 185 y ss. En este apartado se distinguen dos grandes grupos de temas de interacciones: seis temas «mar-tierra» y siete temas «tierra-mar».

44. En la página 371 del documento se hace constatar que, tras el análisis correspondiente y el proceso participativo, sobresalen en la demarcación noratlántica ciertas interacciones:

- Extracciones de áridos para actuaciones orientadas a la protección costera.
- Patrimonio cultural subacuático.
- Energías renovables: en particular, la energía eólica marina o eólica *offshore*.
- Actividad portuaria: previsión de ampliaciones de las aguas de servicio que, en ocasiones, pueden incluir la construcción de nuevas infraestructuras, y zonas de vertido de material dragado.
- Acuicultura marina *offshore*.
- Fondeo de embarcaciones recreativas.

45. *Ibídem*, 371.

Se puede concluir de todo lo dicho que, para ordenar adecuadamente los espacios marítimos sobre los que inciden inevitablemente unas u otras interacciones entre tierra y mar (dependiendo de las diferentes demarcaciones marinas), es imprescindible contar con los instrumentos de ordenación territorial y litoral promovidos por las comunidades autónomas. Pero, a nuestro juicio, la coordinación y colaboración que se precisan para una verdadera gestión integrada de las zonas costeras en España no se reflejan adecuadamente en el Real Decreto 363/2017. Por tal motivo, es preciso proceder a una nueva planificación espacial marítima integrada entre el Estado y las comunidades autónomas, a la que dedicamos el siguiente apartado.

4. Hacia una planificación espacial marítima integrada entre el Estado y las comunidades autónomas

4.1. Las competencias de las comunidades autónomas sobre el medio marino

La cuestión sobre las competencias autonómicas sobre el medio marino constituye un tema que ha dado lugar a una copiosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional y a un considerable debate doctrinal.⁴⁶

De forma necesariamente sumaria, cabe señalar que, a partir de la declaración demanial del art. 132.2 de la Constitución española —por la que se establece que «son bienes de dominio público estatal (...) en todo caso la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y de la plataforma continental»—, se ha producido una controversia jurídica sobre el posible alcance de las competencias sobre dichos espacios de los entes subestatales. Una controversia que se ha ido enriqueciendo en la medida de la progresiva concienciación política y social sobre la importancia económica de estos espacios marino-costeros, por la asunción —en virtud de los estatutos de autonomía— de competencias de las comunidades autónomas en los mismos y, finalmente, por

46. Desde el punto de vista de la doctrina destacamos los siguientes trabajos: González, «Las aguas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas», 51-76; Nogueira, «Aspectos relativos a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas litorales»; García, y Sanz, «La distribución de competencias en el medio marino», 279-332; Zamorano, «La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial», 187-247.

la creciente preocupación de su protección ambiental. Y todo esto, acompañado de la fuerte inercia histórica del protagonismo del Estado en su gestión, de una acendrada concepción patrimonialista del dominio público.

Sobre la base de una de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional —que afirma que «la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución para delimitar competencias» y que no puede considerarse como «una zona exenta de competencias de los diversos entes públicos que las ostentan» (cfr. STC 77/1984, FJ 3.º)—⁴⁷, se han sucedido otros pronunciamientos del Alto Tribunal sobre este tema. Una doctrina —continuista con una jurisprudencia preconstitucional del Tribunal Supremo acerca del reconocimiento de las competencias municipales sobre las zonas marítimo-terrestres y portuarias— en la que ha dominado el «principio de territorialidad» de las competencias autonómicas; es decir, que limita su ámbito de actuación a la zona terrestre de su jurisdicción o, lo que es equivalente, que el mar no forma parte del territorio autonómico (cfr. por ejemplo, la STC 38/2002), aunque, posteriormente, ha ido presentando algunas quiebras.

En efecto, primero, con relación a las «aguas interiores», algunas sentencias del Tribunal Constitucional declaran de forma implícita la posibilidad de la extensión de las competencias autonómicas sobre estas (por ejemplo, STC 36/1994, sobre la Ley 3/1987, de Protección y Armonización de los Usos del Mar Menor de Murcia, o STC 102/1995, sobre la Ley estatal 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres). De otra parte, por lo que se refiere al mar territorial, el Alto Tribunal en su STC 38/2002 (sobre el asunto del Parque Natural de Cabo de Gata - Níjar) reconoce que «en el mar territorial excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas» y que ello dependerá «bien de un explícito reconocimiento estatutario (...) bien en la naturaleza de las competencias tal como resulta de bloque de constitucionalidad» (FJ 6.º).⁴⁸

Por otra parte, la interpretación constitucional del alcance de las competencias en materia de medio ambiente —con una evidente vinculación con los bienes y recursos naturales del medio marino y costero—, en el

47. Con posterioridad, tras un intento de reforma del art. 114 de la Ley de Costas de 1988 con el objetivo de cerrar el paso a la interpretación de extensión de las competencias autonómicas sobre ordenación del litoral a las aguas interiores y el mar territorial, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de tal intento (STC 162/2021).

48. En esta sentencia se recogen referencias a otras SSTC de reconocimiento de competencias autonómicas sobre el medio marino, con relación a la acuicultura (STC 103/1989), a la ordenación del sector pesquero (STC 158/1986) y al marisqueo (STC 9/2001).

juego de la legislación básica estatal y el desarrollo autonómico (normas adicionales de protección), abre muchas posibilidades de concurrencia de las comunidades autónomas en la tarea común para la preservación y protección del medio marino (cfr. STC 102/1995). Y, en esta dirección, el criterio de la «continuidad ecológica» de los ecosistemas marinos con los espacios naturales terrestres atribuye a las comunidades autónomas una posición relevante.

Más recientemente, la aprobación de los estatutos de «segunda generación» (Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Islas Canarias) marca una nueva dirección en la profundización de la descentralización de las competencias marinas de las comunidades autónomas y, en particular, en la potenciación y el desarrollo de su título sobre «ordenación del litoral». Un avance que, en el caso del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, superó el control de constitucionalidad (cfr. STC 31/2010, FJ 92.^o).⁴⁹ En el supuesto del Estatuto de las Islas Canarias, como ya vimos, el reconocimiento de la inclusión del «mar» dentro del ámbito espacial de la comunidad autónoma (cfr. art. 4.1 de la Ley Orgánica 1/2018) es suficientemente expresivo.⁵⁰

Si analizamos el contenido de los planes de ordenación del espacio marítimo, tal como se regula en el art. 10 del Real Decreto 363/2017, sobre el establecimiento de la distribución —espacial y temporal— de las correspondientes actividades y usos, con el fin de tener en cuenta sus interacciones, es evidente que en la casi totalidad de —si no en todas— las actividades y usos contemplados en su apartado 2.^o inciden sobre las competencias autonómicas sobre ordenación del litoral y sobre sus competencias específica sobre zonas marinas.⁵¹ En todo caso, como ya defendimos en otra ocasión,

49. La aprobación de la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Ordenación del Litoral de Cataluña —que profundiza en la competencia sobre ordenación del litoral del nuevo Estatuto de Autonomía— dispone que su ámbito de aplicación se extiende «a los bienes de dominio público y ecosistemas y marítimo-terrestres del litoral de Cataluña» (art. 2.1). Además, la STC 18/2022 que resolvió el recurso de inconstitucionalidad presentado contra algunas disposiciones de la citada Ley y que lo desestimó, no pone en entredicho su constitucionalidad. Cfr. al respecto el trabajo de: Aguirre, «La nueva regulación de la costa en Cataluña», 35-62.

50. Cfr. el trabajo de Lobo, «Costas: la construcción del ámbito espacial marítimo como parte integrante del territorio canario», 620-630.

51. En el citado art. 10.2 se recogen las siguientes actividades:

- a) las zonas de acuicultura;
- b) las zonas de pesca;
- c) las instalaciones e infraestructuras para la prospección, explotación y extracción de petróleo, gas y otros recursos energéticos, minerales y áridos minerales, y la producción de energía procedente de fuentes renovables;
- d) las rutas de transporte marítimo y el tráfico marítimo;
- e) las zonas de vertido en el mar;

este poner de relieve las competencias marítimas de las comunidades autónomas no es a costa de negar al Estado sus propias competencias sobre los bienes del dominio público marítimo-terrestre —como titular (que no propietario) que es—, sino para destacar que su ordenación, protección y gestión debe ser un esfuerzo de todos los agentes públicos implicados, y también para la sociedad civil.⁵² Y en esta dirección planteamos las propuestas que formulamos en el siguiente apartado.

4.2. Una planificación marina integral de los espacios marítimos a través de la coordinación y colaboración entre la Administración del Estado y las administraciones de las comunidades autónomas. Algunas propuestas

Hace más de una década, en un estudio sobre la Ley de Costas y la gestión integrada del litoral, el profesor Menéndez Rexach señalaba que:

es necesario que se vaya imponiendo la «cultura de la cooperación frente a la visión exclusivista y compartimentalizada de las competencias que ha sido característica de nuestra tradición administrativa. Es utópico pensar que las tres grandes esferas territoriales vayan a compartir siempre y plenamente

f) los distintos tipos de zonas definidas en la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, así como las zonas marinas utilizadas para el desarrollo de ejercicios de las Fuerzas Armadas;

g) los espacios protegidos, los lugares y hábitats que merezcan especial atención por su alto valor ambiental y las especies protegidas, en especial los disponibles en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad;

h) las zonas de extracción de materias primas;

i) la investigación científica;

j) los tendidos de cables y de tuberías submarinos;

k) las actividades turísticas, recreativas, culturales y deportivas;

l) el patrimonio cultural submarino;

m) los elementos de entre los listados u otros adicionales que deban formar parte de la infraestructura verde del artículo 15 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Vid. el interesante trabajo de Suárez, *La política marítima y la planificación espacial*, recurso electrónico, en el que se hace un exhaustivo estudio competencial de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas sobre los diferentes espacios marinos (estuarios, aguas interiores, zona marítimo-terrestre y mar territorial), y en el que llama la atención el gran número de competencias autonómicas existentes en la mayor parte de dichos espacios. El documento está disponible en la siguiente dirección de internet:

<http://biblioteca.usfa.edu.bo/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=oob201c50eaf542c7ae1ee7b36f4cddb>.

52. Cfr. García, y Sanz, «La distribución de competencias en el medio marino», 325-327.

unos concretos objetivos en cuanto al uso y protección del dominio público marítimo-terrestre. Pero sí se les debe exigir un esfuerzo permanente de concertación para transmitir a los ciudadanos la impresión de que asumen como propios los mismos objetivos básicos de protección y gestión (...). La defensa del litoral, como patrimonio colectivo, es tarea de todos, poderes públicos y ciudadanos.⁵³

Y, en otro lugar, el mismo autor, con relación a la gestión integrada de las zonas costeras —que constituye la clave de bóveda de este trabajo—, afirma que tal modelo de gestión «significa, primariamente, cooperación y coordinación de las competencias concurrentes sobre el litoral y no concentración de dichas competencias en una sola entidad»;⁵⁴ y, más adelante, añade: «el objetivo de la gestión integrada tiene que alcanzarse por las vías de la cooperación en el ejercicio de las competencias respectivas y su coordinación por los cauces legalmente previstos».⁵⁵ Y concluye el mismo autor: «la defensa del litoral, como patrimonio colectivo, es tarea de todos, poderes públicos y ciudadanos. Cooperación, coordinación y participación son los tres pilares de la gestión integrada».⁵⁶

Inspirados por estas ideas de uno de los mejores expertos sobre el derecho del litoral en España, y con fundamento en lo estudiado en los apartados anteriores —la necesidad de tener en cuenta la interacción tierra-mar en la ordenación espacial marina y el reconocimiento de las competencias de las comunidades autónomas sobre los espacios marinos—, nos atrevemos a formular las siguientes propuestas *de lege ferenda* en la regulación de planificación espacial marina en España.⁵⁷

En primer lugar, recogiendo una crítica generalizada en la doctrina sobre la insuficiente participación en la elaboración de los planes de ordenación de los espacios marítimos,⁵⁸ tal como se encuentra prevista en

53. Menéndez, «La distribución de competencias en la Ley de Costas y la gestión integrada del litoral», 129.

54. Menéndez, «La gestión integrada del litoral», 184.

55. *Ibidem*.

56. *Ibidem*, 185.

57. Algunas de estas propuestas se han debatido en el proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley de Ordenación del Litoral de Galicia, en el que ha colaborado muy activamente el Observatorio del Litoral de la Universidad de la Coruña, al que pertenecemos.

58. Cfr. los trabajos de Menéndez, «La ordenación del espacio marítimo», 47; Sanz, «La nueva ordenación del espacio marítimo», 16; Aguirre, «Los límites de la ordenación del espacio marítimo y el papel de la Administración autonómica», 87-96; Fuentes, «La tutela jurídica

el repetido Real Decreto 363/2017,⁵⁹ se propone la creación de un órgano de colaboración y participación de las autoridades competentes en cada demarcación marítima, un posible «comité de autoridades competentes sobre la ordenación de los espacios marítimos».⁶⁰ Así —como existe en materia hidrológica el «comité de autoridades competentes» para garantizar la cooperación en la aplicación de las normas de protección en el caso de las demarcaciones hidrográficas (cfr. art. 36 bis del Texto Refundido de la Ley de Agua) y, en materia de protección del medio marino, para el seguimiento específico de las estrategias marinas, se ha creado en cada demarcación marina un «comité de seguimiento de la estrategia marina»—, por el carácter transversal y omnicomprendivo de la ordenación espacial marina, consideramos conveniente la creación de dicha comisión en cada demarcación marina.⁶¹ Un organismo que puede facilitar el trabajo conjunto entre las administraciones competentes para preparar una más completa y consensuada propuesta de plan de ordenación espacial marítima.

En segundo lugar, por el considerable número y alcance de las competencias autonómicas en el medio marino reconocidas en los estatutos de primera y —con mayor densidad normativa— en los de segunda generación (ordenación del litoral, pesca en aguas interiores, acuicultura y marisqueo, salvamento marítimo, control de vertidos al mar, espacios naturales, puertos, patrimonio cultural subacuático, medidas adicionales de protección ambiental, etc.), parece muy oportuna la elaboración por las comunidades autónomas litorales de sus propios planes de ordenación espacial marítima. Se trata de un plan de ordenación autonómico necesario para ordenar adecuadamente las propias actividades y usos sobre el medio

del medio marino español», 87-96; Torres, «La inexistente conexión entre la ordenación del espacio marítimo y la ordenación del litoral», 145-153; Zamora, «Mar y tierra», 155-162.

59. Según el art. 7.1.d), la competencia para la aprobación de los planes de ordenación de los espacios marítimos es del Consejo de Ministros, mediante real decreto, si bien en el procedimiento de aprobación hay varias llamadas a la participación de las comunidades autónomas: para elaborar «un inventario de la distribución de actividades y los usos existentes y futuros» (art. 7.1.a) y para una previa consulta antes de la elevación de la propuesta al Consejo de Ministros (cfr. art. 7.1.d); también en el trámite de participación pública (art. 8) se hace referencia a la consulta de las «autoridades pertinentes».

60. Una propuesta similar fue defendida en 2016 por Menéndez, «La ordenación del espacio marítimo», 47.

61. De las cinco demarcaciones marinas existentes en España, dos demarcaciones —la noratlántica y la levantino-balear— tienen un carácter intercomunitario (con cuatro y tres comunidades autónomas, respectivamente) y las otras tres demarcaciones son intracomunitarias: dos en la Comunidad Autónoma de Andalucía (la sudatlántica y la del Estrecho y Alborán) y la otra —la canaria— perteneciente a la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias.

marino que son competencia de las comunidades autónomas y con relación a los usos y actividades costeros cuya interacción en el mar hay que tener en cuenta. En esta dirección se han venido aprobando varias interesantes iniciativas autonómicas, como la Estrategia Marítima de Cataluña 2030 y su Plan estratégico 2018-2021, aprobado por el Acuerdo de Gobierno 12/2018, de 12 de junio;⁶² la Estrategia Canaria de Economía Azul (aprobada por Acuerdo de Gobierno de 15 de julio de 2021); y, más recientemente, la puesta en marcha de la futura Estrategia Andaluza de Economía Azul Sostenible (aprobada por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de noviembre de 2022). Esta planificación autonómica debe ser coordinada con la correspondiente planificación espacial estatal a través de organismos de colaboración y de participación, como el antes propuesto «comité de autoridades competentes» sobre la ordenación del espacio marítimo de la demarcación marina correspondiente.

Y, en tercer lugar, como en el diseño de los planes estatales de ordenación espacial marina debe tenerse en cuenta la interacción tierra-mar —tal como machaconamente insiste el Real Decreto 363/2017— y pueden plantearse conflictos de coexistencia entre usos y actividades (bien sea en las «zona de uso prioritario», o bien en las «zonas de alto potencial para diferentes usos»), parece razonable que puedan ser sometidos a la evaluación de sus efectos económicos y sociales los proyectos, planes o programas que pretendan llevarse a cabo en el litoral y que sean susceptibles de provocar un impacto apreciable en el desarrollo económico y social de los sectores productivos de la comunidad autónoma costera.⁶³ En tal caso, la comunidad

62. Además, *vid.* el Decreto 321/2021, de 20 de julio, del Consejo Catalán de Cogestión Marítima, como «órgano colegiado de participación en los procesos de decisión de la Administración de la Generalitat en las políticas marítimas, de acuerdo con un modelo de gobernanza del mar basado en la cogestión» (art. 1.º). Entre otras funciones de este Consejo se prevén las siguientes (art. 2.º):

b) Elaborar propuestas y recomendaciones para una gestión racional, sostenible e integrada de las actividades sectoriales en el ámbito marítimo.

c) Contribuir a la definición y el desarrollo de las políticas marítimas de Cataluña en un régimen de corresponsabilidad, así como visibilizar las características y necesidades específicas de Cataluña en la Política Marítima Integrada de la Unión Europea, en el marco de competencia de la Generalitat.

(...)

e) Trabajar para a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas en Cataluña, especialmente el Objetivo 14 y aquellos que puedan tener incidencia sobre el medio marino.

f) Impulsar la consecución de compromisos de acción en el ámbito marítimo.

63. Nos parece oportuno recordar aquí varios casos que se han producido en el litoral español: así, por ejemplo, el caso del «Proyecto Castor», un proyecto de ingeniería promovido por el Gobierno español en 2008 para habilitar un depósito de gas en un antiguo campo

autónoma afectada podría requerir a las personas promotoras —públicas o privadas— de dichos proyectos, planes y programas un «estudio de impacto social y económico de estos»; y el organismo autonómico con competencia sobre el mar podría evaluar dichos efectos, con el fin de mitigar o paliar los posibles impactos negativos o, en su caso, si se produce algún sacrificio de intereses preexistentes, establecer medidas compensatorias a favor de los sectores afectados y sus comunidades.

En definitiva, se trata solo de algunas propuestas para la mejora del régimen jurídico vigente y, sobre todo, para el perfeccionamiento de la gestión sostenible de nuestros mares y costas, tal como se formula en el objetivo de desarrollo sostenible n.º 14; es decir, para «conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, mares y recursos marinos», lo cual requiere, al mismo tiempo, en atención a la referida interacción tierra-mar, lograr sólidas alianzas —públicas y privadas— para el logro de este vital objetivo (cfr. ODS n.º 17).

Bibliografía

- Arana García, E.; F. J. Sanz Larruga (dirs.), y A. Navarro Ortega (coord.). *La ordenación jurídica del medio marino: estudios sobre la Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Civitas, 2012.
- Aguirre i Font, J. M. «Los límites de la ordenación del espacio marítimo y el papel de la Administración autonómica». En L. Míguez Macho, y F. J. Sanz Larruga (dirs.), *Instrumentos jurídico-administrativos de cooperación entre España y Portugal en la gestión de los recursos naturales. Actas del XIII Coloquio Luso-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, 87-96. Santiago de Compostela: Andavira, 2020.
- . «La nueva regulación de la costa en Cataluña: la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral». *Revista de Urbanismo y Edificación* 46 (2021): 35-62.

petrolífero frente a las costas de Castellón y Tarragona, que tuvo que paralizarse en 2014 por razones de seguridad. Otro caso es el de las exploraciones petrolíferas realizadas por la empresa Repsol cerca del archipiélago canario entre 2011 y 2015, que, en parte debido a la movilización social, fueron suspendidas (cfr. los trabajos de Sanz, «Ante la conflictividad ambiental que viene del mar», 2703-2722, y de Ezeizabarrena, «Prospecciones petrolíferas marinas en Canarias y consulta popular», 373-388. Por último, un potencial conflicto es el que puede producirse entre los parques eólicos marinos *offshore* (previstos en los borradores de planes de ordenación espacial marítima) y las actividades pesqueras (cfr. el trabajo de García, «La eólica marina ante la ordenación del espacio marino»).

- Carballo Piñeiro, L. (coord.). *Retos presentes y futuros de la política marítima integrada de la Unión Europea*. Barcelona: J. M. Bosch Editor, 2017.
- Ezeizabarrena, X. «Prospecciones petrolíferas marinas en Canarias y consulta popular». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* 31 (2015): 373-388.
- Fuentes Gasó, J. R. «Avances en la protección y conservación del medio marino español. El nuevo marco para la ordenación del espacio marítimo». *Revista Catalana de Dret Ambiental* VIII, n.º 1 (2017).
- Fuentes i Gasó, J. R. «La tutela jurídica del medio marino español. Especial referencia al nuevo régimen de ordenación del espacio marítimo». En L. Míguez Macho, y F. J. Sanz Larruga (dirs.), *Instrumentos jurídico-administrativos de cooperación entre España y Portugal en la gestión de los recursos naturales. Actas del XIII Coloquio Luso-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, 87-96. Santiago de Compostela: Andavira, 2020.
- Galera Rodrigo, S. «La interacción tierra-mar en los regímenes de tutela del ecosistema marino». En *Derecho de la Unión Europea e integración regional: Liber Amicorum al Profesor Dr. Carlos Francisco Molina del Pozo*, 1431-1466. València: Tirant lo Blanch, 2020.
- García Pérez, M. «La eólica marina ante la ordenación del espacio marino: as cousas polos seus pasos». *Actualidad Jurídica Ambiental* 121 (2022).
- García Pérez, M., y F. J. Sanz Larruga. «La distribución de competencias en el medio marino». En E. Arana García, F. J. Sanz Larruga, y A. Navarro Ortega (coords.), *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, 279-332. Cizur Menor: Thomson Reuters-Civitas, 2012.
- González García, J. V. «Las aguas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas». *Revista de Administración Pública* 158 (2002): 51-76.
- Lobo Rodrigo, A. «Costas: la construcción del ámbito espacial marítimo como parte integrante del territorio canario». En G. García Álvarez, L. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda, y A. Nogueira López (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, 620-630. Soria: Ciemat-Ceida, 2020.
- . «La ordenación del espacio marítimo: el plan se extiende hacia el mar». En A. M. González Sanifel (dir.), *Nuevo derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación*, 349-385, 2020.
- Menéndez Rexach, A. «La distribución de competencias en la Ley de Costas y la gestión integrada del litoral». En F. J. Sanz Larruga (dir.), M. García Pérez (coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*. A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad, 2009.
- . «La gestión integrada del litoral». En M. C. Núñez Lozano (dir.), *Hacia una política integrada de la Unión Europea*, 136-185. Madrid: Iustel, 2010.
- . «Ordenación del litoral: una propuesta de revisión». *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo* 137 (2015): 6-17.

- . «La ordenación del espacio marítimo». En M. C. Núñez Lozano (dir.), *Estudios Jurídicos sobre el litoral*, 23-53. València: Tirant lo Blanch, 2016.
- . «La transposición de la Directiva de ordenación del medio marino al derecho interno español: problemas de aplicación a las aguas costeras». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 342 (2020): 127-167.
- Nogueira López, A. «Aspectos relativos a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas litorales». En Milán Gil (dir.), *Estudios sobre el régimen jurídico de los buques en el medio marino*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson-Reuters, 2006.
- Núñez Lozano, C. (dir.). *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: estudios de política marítima*. Madrid: Iustel, 2010.
- Rodríguez-Chaves Mimbbrero, B. «Las estrategias marinas y los planes de ordenación del espacio marítimo. Dos instrumentos para la lucha contra el cambio climático». CONAMA 2020 (disponible en la web del CONAMA: <http://www.conamari.vsf.es/conamario/download/files/conama2020/CT%202020/5345.pdf>).
- Sanz Larruga, F. J. «Ante la conflictividad ambiental que viene del mar: el caso de los sondeos petrolíferos en Canarias». *Revista Vasca de Administración Pública* 99-100 (2014): 2703-2722.
- . «La nueva ordenación del espacio marítimo: análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril». *Práctica Urbanística* 150 (2018).
- Sanz Larruga, F. J. y M. Ortiz García (dirs.). *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico: estado actual y nuevos retos*. Cizur Menor: Aranzadi, 2022.
- Suárez de Vivero, J. L. *La política marítima y la planificación espacial: aplicación metodológica al arco atlántico-mediterráneo (Golfo de Cádiz y Mar de Alborán)*. Universidad San Francisco de Asís (recurso electrónico).
- Torres Barquilla, Y. «La inexistente conexión entre la ordenación del espacio marítimo y la ordenación del litoral: un estudio comparado entre Portugal y España». En L. Míguez Macho, y F. J. Sanz Larruga (dirs.), *Instrumentos jurídico-administrativos de cooperación entre España y Portugal en la gestión de los recursos naturales. Actas del XIII Coloquio Luso-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, 145-153. Santiago de Compostela: Andevira, 2020.
- Zamora Roselló, R. «Mar y tierra. Un paso más en las propuestas de ordenación». En L. Míguez Macho, y F. J. Sanz Larruga (dirs.), *Instrumentos jurídico-administrativos de cooperación entre España y Portugal en la gestión de los recursos naturales. Actas del XIII Coloquio Luso-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, 155-162. Santiago de Compostela: Andevira, 2020.
- Zamorano Wisnes, J. «La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial». En M. C. Núñez Lozano, *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: estudios de política marítima*, 187-247. Madrid: Iustel, 2010.

VIII

Bases jurídicas para una gestión integrada del litoral: el ejemplo catalán

Josep M. Aguirre i Font

1. Introducción

Una de las características definidoras de la ordenación del litoral en España ha sido su articulación a través de regímenes jurídicos muy segmentados a partir de una distribución competencial compleja —donde concurren las competencias de varias administraciones—, amparada también en varios títulos competenciales, que van desde el medio ambiente hasta el urbanismo, pasando por la ordenación del litoral y la misma titularidad del dominio público marítimo-terrestre.

De hecho, la concepción original de la ordenación del litoral, incorporada por primera vez en los estatutos de autonomía vasco y catalán en 1979, originó complejidad desde tres perspectivas: conceptualmente, geográficamente y jurídicamente.¹ Pues la indefinición del propio concepto litoral y su intento de diferenciarlo de las competencias en materia de costas que ostenta el Estado dificultó desde los orígenes una definición precisa de su contenido jurídico. Este problema original, sumado a una visión muy centralista de la ordenación de la costa por parte de administración del Estado en la Ley de Costas (LC), validada por el Tribunal Constitucional en la STC 149/1991, acabó limitando el papel de las CC. AA. en la ordenación

1. Sobre las dificultades para delimitar la competencia en ordenación del litoral, se puede leer a Aguirre, *El régimen jurídico del litoral catalán*, 47-55.

de los espacios colindantes con el dominio público, pero sin capacidad para intervenir en él.

Todo ello conllevó que, en la práctica, la ordenación del litoral en España, lejos de articularse mediante un modelo de gestión integrada, se articulara de forma segmentada mediante instrumentos urbanísticos que excluían el dominio público marítimo-terrestre. Un modelo y una concepción del litoral que contradicen la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada en las zonas costeras en Europa, que persigue la articulación de un planeamiento estratégico basado en la gestión integrada con la participación de todas las administraciones públicas a escala estatal, regional y local.

Con la voluntad de superar este esquema, los estatutos de segunda generación, y de forma singular los de Cataluña, Andalucía y Canarias, redefinieron la competencia en ordenación del litoral, al incorporar en su contenido el dominio público marítimo-terrestre y, así, abrieron por primera vez la posibilidad de que las comunidades autónomas gestionaran indistintamente la totalidad del espacio litoral sin limitaciones competenciales.

Este nuevo contexto competencial ha abierto la puerta a articular, por primera vez, un modelo de gestión integrada del litoral en su conjunto. Analizamos en este trabajo las bases normativas de la gestión integrada y las experiencias previas en materia de gestión integrada, para abordar posteriormente la experiencia en Cataluña de gestión integrada mediante la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral.

2. La gestión integrada de las zonas costeras en el contexto europeo²

La gestión integrada de las zonas costeras tiene sus orígenes en la aprobación de la Recomendación 29/1973 del Consejo de Europa, sobre la protección de las zonas costeras, que sirvió de base para la redacción de la Carta Europea del Litoral de 1981, promovidas por regiones periféricas de la Comunidad Económica Europea (CEE). Ambos textos fueron aprobados en un contexto en que se empieza a poner en evidencia la necesidad de

2. Sobre la evolución de la gestión integrada en Europa y España, se puede leer a Aguirre, *El régimen jurídico del litoral catalán*, 351-369.

articular mecanismos de protección del espacio litoral en Europa, que estaba sometido a enormes presiones y riesgos.

La Carta Europea del Litoral supone un importante punto de partida en un largo proceso de gestión y desarrollo de la estrategia europea de la gestión de su litoral, como apunta Sanz Larruga.³ El texto tenía como objetivo promover el desarrollo regional, asegurando al mismo tiempo la protección de la costa. En definitiva, pretendía garantizar un desarrollo sostenible del litoral, incorporando la necesidad de tener un enfoque global e integrado del problema, que permitiera coordinar las acciones estatales, regionales y locales de una misma política europea.

A pesar de ello, la complejidad de los problemas de la costa y el hecho de que el concepto de gestión integrada fuera tan innovador comportaron que la aplicación de la Carta no fuera tan eficaz ni tan rápida como pretendían sus promotores —como reconoce Lorenzo Pérez Conejo—. ⁴ De hecho, sobre el papel, esta política europea y los principios que se definían quedarán recogidos en el texto de la actual LC —tal como queda reflejado en su propio preámbulo—. ⁵ Pero, en la práctica, la gestión del litoral en el Estado español no se caracterizó precisamente por su gestión integrada, sino todo lo contrario. Seguramente no ayudó el hecho de que fuera el Estado —sin competencias en ordenación del territorio y el litoral— el que asumiera el papel central en la ordenación de la costa, pero en cualquier caso el ejemplo demuestra que la puesta en práctica de esta política no tuvo éxito.

Tampoco la política de gestión integrada en Europa tuvo grandes logros, el monopolio estatal en relación con la ordenación del territorio y el urbanismo y la falta de competencias de la Unión Europea convirtieron la gestión integrada en una teoría con escasa aplicación práctica. En este contexto, en 2002 se aprobó la primera y hasta ahora única disposición, no normativa, sobre la gestión integrada: la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (2002/413/CE).

3. Sanz, «La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras», 29-54.

4. Pérez, *Las costas marítimas*, 50-59.

5. «En esta Ley, referida básicamente a la gestión y conservación de este patrimonio natural, se desarrollan asimismo los principales establecimientos en el artículo 45 del texto constitucional y se recogen los criterios contenidos en la Recomendación 29/1973 del Consejo de Europa, sobre protección de zonas costeras, en la Carta del Litoral de 1981 de la Comunidad Económica Europea y en otros planes y programas de la misma (...).»

2.1. La Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (2002/413/CE)

La Recomendación 2002/413/CE parte de un escenario conocido: las amenazas del cambio climático y la presión económica y poblacional ponen en riesgo la costa, que requiere de una gestión integrada del recurso, en los diferentes niveles administrativos y competenciales, para garantizar su desarrollo sostenible. Para dar respuesta a esta necesidad, el texto defiende la necesidad de desarrollar un inventario global para determinar los principales agentes, las normas y las instituciones que influyen en la gestión de sus zonas costeras y, con base en este, una o diversas estrategias nacionales para aplicar los principios para la gestión integrada de las zonas costeras. En las citadas estrategias se definirían las competencias, los instrumentos de planeamiento, el marco normativo, las medidas para fomentar la participación pública, las fuentes de financiación, mecanismos para garantizar la aplicación de las políticas europeas, sistema de control e información pública, y programas de educación y formación.

Este esquema, sin embargo, choca con el marco jurídico del Estado, muy compartimentado desde la perspectiva competencial, con tres administraciones territoriales con competencias sobre la costa y el conjunto del litoral, lo que dificulta la existencia de una única estrategia compartida. Una realidad que, lejos de ser exclusiva de España, era compartida por otros estados y demostraba la dificultad de llevar a cabo la estrategia a nivel europeo.

De hecho, en 2007 un informe de la Comisión de las Comunidades Europeas⁶ al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación de la aplicación de la Recomendación ya ponía de manifiesto que la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras era un proceso lento y a largo plazo, en el que prevalecían los enfoques sectoriales y sin configurar mecanismos efectivos de aplicación. A pesar de ello, el informe ponía énfasis en el hecho que el proceso de aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras había fomentado la sensibilización e intensificado la actuación a favor de una ordenación y gestión sostenibles de las zonas costeras.

Aun tratándose de un informe de hace más de quince años, en él ya se ponía el acento en dos de las prioridades que todavía hoy son comunes

6. Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe al Parlamento Europeo y al Consejo*.

a nivel europeo: la adaptación al cambio climático y la ordenación de las interacciones tierra-mar. De hecho, como afirmaba el citado informe, la gestión integrada, por su carácter integral, ofrece un claro valor añadido en comparación con otros esquemas mucho más compartimentados.

A nivel español, en 2005 en Ministerio de Medio Ambiente también publicó un informe⁷ sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, de conformidad con la Recomendación 2002/413/CE. En él se definían tres fases: preparación de la estrategia (2002-2005); planificación y organización (2006-2007), y ejecución y revisión (2008-2010). Asimismo, cuatro grandes líneas de trabajo: elaboración del Plan Director para la Sostenibilidad de la Costa; firma de los convenios de colaboración con las comunidades autónomas; creación del Consejo Nacional de la Costa, y configuración del Observatorio de Sostenibilidad del Litoral Español. Los cuatro instrumentos debían facilitar una gestión coral del litoral y definir las actuaciones prioritarias.

A pesar de ello, y de los esfuerzos iniciales en concebir la estrategia, lo cierto es que pasados prácticamente dieciocho años de aquel informe ninguna de sus propuestas se ha articulado. De hecho, a partir de 2008 —coincidiendo con el relevo de la ministra Cristina Narbona al frente del Ministerio— no se tiene noticia de ningún otro avance en esta dirección.

En Cataluña, también en el mismo periodo inicial de vigencia de la Recomendación 2002/413/CE, se iniciaron los trabajos de redacción del Plan Estratégico de Gestión Integrada de las Zonas Costeras de Cataluña (PEGIZC), en el marco del proyecto ENPLAN⁸ —de evaluación ambiental de planes y programas—, que tenía como objetivo la integración de los criterios ambientales en la planificación de zonas litorales.

A partir de un análisis de los retos y conflictos en el espacio litoral, el Plan configura cinco motores de cambio que deben actuar de palanca para articular un modelo de ordenación del litoral más sostenible: unidad de coordinación y promoción de planes, programas y proyectos; una base legislativa coherente para el desarrollo de la GIZC; una estructura financiera solvente; una experimentación demostrativa y dinámica, y un foro de discusión y observación permanentes.

7. Ministerio de Medio Ambiente, *Gestión integrada de las zonas costeras en España*.

8. El proyecto ENPLAN fue desarrollado por seis regiones italianas y cuatro españolas. Cada una había seleccionado un plan para experimentar la manera y el método más eficaces para conseguir que sus proyectos sean realmente preventivos y cumplan la condición de no empeorar los activos ambientales existentes. De todas las regiones, Cataluña fue la única que escogió como plan de experimentación un PEGIZC.

Talmente como en la experiencia estatal, de los cinco instrumentos definidos en 2004, tampoco tuvieron ningún recorrido a escala autonómica. De hecho, el PEGIZC no fue más allá de una mera memoria aprobada en 2004, por lo que el documento nunca fue formalmente aprobado. A pesar de ello, el trabajo de redacción del plan sirvió para poner de relieve la necesidad de proteger al suelo no urbanizable de interés, como una de las siete cuestiones claves, lo que se tradujo en la aprobación de los planes directores del sistema costero los años 2004 y 2005, que protegían el suelo no urbanizable de la franja más próxima a la costa. Es un objetivo que se ha visto reforzado más recientemente con la redacción y aprobación de los planes directores de suelo no sostenible del litoral, que amplían los espacios protegidos.⁹

Ambas experiencias, estatal y autonómica, intentaban abordar la gestión integrada desde sus respectivos marcos competenciales, pero sin adecuar previamente el marco legislativo, concebido de forma compartimentada a partir de la distribución competencial que delimitaba la línea de deslinde. Se intentaba aplicar la gestión integrada sin haber articulado previamente su régimen jurídico, cosa que empieza a cambiar a partir de 2010 con la ratificación del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo.

2.2. El Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo

La primera referencia a la gestión integrada en el derecho español aparece en 2010 con la publicación en el BOE del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, fruto del Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo, adoptado en Barcelona el 16 de febrero de 1976. Por primera vez, se incorpora en la legislación estatal la obligación de establecer un marco común para la gestión integrada de las zonas costeras que incluya el ámbito marino y terrestre.

El Protocolo define los objetivos y principios de la gestión integrada y exige garantizar una utilización y gestión sostenibles de las zonas costeras para preservar los hábitats naturales, los paisajes, los recursos naturales

9. Sobre esta política, se puede leer a Aguirre, «La revisión del suelo no sostenible mediante el planeamiento supramunicipal».

y los ecosistemas costeros. Con este objetivo, se proyectan obligaciones concretas, como una franja de protección, sin construcciones, no inferior a 100 metros, o la exigencia de garantizar que en sus instrumentos jurídicos nacionales se incluyan criterios para el uso sostenible de la zona costera —como identificación de zonas protegidas, limitación de la urbanización o las infraestructuras, integración de consideraciones ambientales, garantía de acceso público y restricción o prohibición de la circulación y el estacionamiento de vehículos terrestres.

Para el desarrollo de sus previsiones se dispone la necesidad de elaborar una estrategia nacional de gestión integrada de las zonas costeras, así como planes y programas costeros de aplicación que se ajusten al marco regional común y sean conformes con los objetivos y principios de la gestión integrada del presente Protocolo. En la formulación y aplicación de todos estos documentos se deberá garantizar la participación adecuada de los interesados, que también es una de las premisas de la gestión integrada, así como una correcta evaluación ambiental. Todo ello se reforzará, asimismo, mediante una política territorial que promueva la gestión integrada de las zonas costeras y los necesarios instrumentos económicos, financieros y fiscales. Finalmente, se prevé la necesidad de que las estrategias nacionales adopten medidas de prevención, mitigación y adaptación para hacer frente a los efectos de las catástrofes naturales y, en particular, del cambio climático.

2.3. La falta de adecuación del marco jurídico estatal a las exigencias de la gestión integrada

A partir de 2010, por primera vez —y de momento, última—, el ordenamiento jurídico estatal —mediante la ratificación del Protocolo— incorpora obligaciones precisas en relación con la gestión integrada, pero que no se corresponden con los instrumentos jurídicos existentes. Ello conllevará la obligación de adaptación de los marcos jurídicos.

A nivel estatal, a pesar de haberse modificado la Ley de Costas mediante la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, se desaprovechó de forma paradójica —como apunta Ferran Pons¹⁰— la oportunidad de articular un modelo de gestión integrada coherente con la sostenibilidad ambiental y con las obligaciones que derivaban del Protocolo. Una reflexión también

10. Pons, *El nuevo régimen jurídico de las costas*, 48-50.

apuntada, de forma explícita, en las deliberaciones del Grupo de Trabajo de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo sobre los derechos de propiedad y la Ley de Costas de 1988 en España:¹¹ «La nueva Ley ha dejado pasar la oportunidad de asegurar la integración de la nueva Directiva marco de la UE relativa a la gestión integrada de las zonas costeras y no ha reconocido plenamente ni las Recomendaciones del Consejo de la UE de 2002 ni el Protocolo al Convenio de Barcelona, ratificado en 2010, sobre el mismo asunto.»

De hecho, el único pequeño avance en la dirección del Protocolo es la previsión de la disposición adicional octava de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que contempla la necesidad de aprobar una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, que configura una de las piezas de la estrategia de gestión integrada. Una previsión que, por cierto, fue incorporada en la tramitación final de la ley en el Senado.

Todo ello nos configura un marco legislativo estatal sin ninguna referencia a la gestión integrada, lo que no es obstáculo, como se verá a continuación, para el desarrollo de los instrumentos de gestión integrada a nivel autonómico.

3. Los estatutos de segunda generación: una oportunidad para gestionar el litoral de forma integrada

La ordenación del litoral se había articulado a lo largo de cuatro décadas a partir de dos regímenes jurídicos: el estatal, de determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre, articulado en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; y el autonómico, de ordenación urbanística y territorial de los espacios colindantes con la costa, excluyendo el dominio público. El primero, común al conjunto del litoral español, con medidas de protección del dominio y una planificación focalizada únicamente en los usos de temporada; pero con una capacidad limitada de intervenir en los espacios colindantes, más allá de definir un régimen de servidumbres. El segundo, singular para cada comunidad autónoma, y con capacidad de planificar a diferentes escalas el suelo más próximo a

11. Documento de trabajo sobre las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre los Derechos de Propiedad y la Ley de Costas de 1988 en España, incluida una visita de investigación a España, los días 21 y 22 de marzo de 2013 (pág. 12).

la costa, pero excluyendo cualquier regulación que abarcara dominio público marítimo-terrestre. Dos regulaciones que han coexistido de forma independiente, tuteladas por administraciones diferentes y con base en títulos competenciales diferenciados. Un modelo que, a pesar de garantizar —sobre el papel— la protección del espacio, impedía desarrollar un modelo de gestión integrada, y sin estrategias globales para abordar, por ejemplo, retos como el cambio climático o las interacciones tierra-mar.

Esta ordenación dual, que tenía su origen en la distribución competencial y singularmente en su interpretación constitucional a partir de la Ley de Costas y la STC 149/1991 —que relegaba la ordenación del litoral autonómica a los espacios colindantes—, se empieza a superar con la aprobación de los estatutos de autonomía de segunda generación, que incorporan por vez primera el dominio público marítimo-terrestre en la definición de la competencia en ordenación del litoral. Es el caso de las comunidades valenciana, catalana, balear, andaluza y canaria, cuyos nuevos estatutos, con algunas singularidades, contemplan la gestión de los títulos de ocupación del dominio público. En los estatutos valenciano y balear se diferencian las competencias exclusivas en ordenación del litoral de las funciones ejecutivas en el dominio público marítimo-terrestre, al explicitar que se trata de dos espacios diferentes. En cambio, en los estatutos catalán, andaluz y canario la competencia exclusiva en ordenación del litoral incorpora directamente la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público, sin diferenciación alguna, y con el único límite de respetar el régimen general del dominio público del artículo 132 de la Constitución.

Fueron justamente estas tres últimas comunidades autónomas, junto con Baleares, las que impulsaron y aprobaron nuevos trasposos competenciales en ordenación del litoral, que por primera vez incorporaban el dominio público marítimo-terrestre. Los cuatro reales decretos —de 2007 y 2008 en Cataluña,¹² 2011 en Andalucía,¹³ y 2022 en Canarias¹⁴ y

12. Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral (autorizaciones e instalaciones marítimas), y Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por el Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, en materia de ordenación y gestión del litoral.

13. Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral.

14. Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación y gestión del litoral.

Baleares¹⁵— son similares, con algunas pequeñas diferencias. En materia de autorizaciones en el dominio público se traspasaron todas las competencias —gestión y otorgamiento, vigilancia, aplicación del régimen sancionador y gestión de sus ingresos—, sean dentro del marco de los planes de usos de temporada o fuera. En cambio, en materia de concesiones, hay algunas diferencias, pues en Cataluña se traspasaron formalmente todas, pero, en cambio, en Andalucía, Canarias y Baleares únicamente las del régimen ordinario del artículo 64 de la Ley de Costas, lo que excluye las del régimen transitorio de la ley. Sin embargo, en los cuatro casos el traspaso incluye vigilancia, tramitación e imposición de sanciones en relación con los títulos otorgados.

Fuera del dominio público, los traspasos contemplan también la gestión y el otorgamiento de las autorizaciones de las servidumbres de tránsito y acceso, así como su régimen de vigilancia y sanción. Con ello, las cuatro comunidades asumen todas las competencias en relación con el régimen de servidumbres, que se suman a las que ya les habían sido traspasadas en relación con la servidumbre de protección en aplicación de la STC 149/1991.

En relación con el régimen económico financiero, en el caso catalán se contempla la posibilidad de que la Generalitat fije y recaude un canon por la explotación de la actividad; en cambio, en el caso andaluz, canario y balear se reconoce la posibilidad de establecer gravámenes autonómicos. En los cuatro casos, pero, el canon de utilización y ocupación del dominio público se mantiene en manos del Estado, lo que impide una regulación y gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre previsto en los estatutos.

Con ello, las cuatro comunidades —Cataluña, Andalucía, Canarias y Baleares— se convierten en las administraciones responsables de gestionar el dominio público y los espacios colindantes, mientras que dejan al Estado la definición del régimen jurídico del dominio público y las facultades vinculadas esencialmente a la determinación —el procedimiento de deslinde— y protección de este. La nueva posición central de estas cuatro CC. AA. les permite abordar por primera vez una ordenación global del espacio costero en ambos lados de la línea de deslinde, y avanzar así hacia un modelo de gestión integrada del litoral.

Ahora bien, el simple traspaso de competencias, sin la modificación del marco normativo, imposibilita el cambio de modelo, pues las comunidades

15. Real Decreto 994/2022, de 29 de noviembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de ordenación y gestión del litoral.

se limitarían a ejercer las competencias que hasta aquel momento ejercía el Estado. Por ello, una vez materializados los reales decretos de traspaso, se requiere articular los cambios normativos necesarios para garantizar la adopción de un auténtico modelo de gestión integrada, en los términos de la Recomendación 2002/413/CE y el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo.

Analicemos a continuación el ejemplo de la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral (LPOL), que justamente tenía entre sus objetivos la articulación de un modelo de gestión integrada del espacio costero catalán, con la Administración de la Generalitat como administración de referencia y un mayor protagonismo de los ayuntamientos.

4. El ejemplo catalán de gestión integrada: la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral¹⁶

Pasada más de una década del traspaso efectivo de las nuevas competencias estatutarias en materia de ordenación del litoral, y con la experiencia acumulada de todo este período de gestión del dominio público por parte de la Generalitat de Cataluña, en el verano de 2020 se aprobó con una amplia mayoría parlamentaria —108 votos favorables, ninguno en contra y solo 16 abstenciones— la primera ley autonómica de ordenación del litoral que incorporaba en su ámbito de aplicación al dominio público marítimo-terrestre: la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral (LPOL).

La ampliación de la ordenación del litoral al ámbito marino posibilita por primera vez en España —como recuerda Sanz Larruga¹⁷ la articulación de un modelo de ordenación y gestión integrada del ámbito terrestre y marino del conjunto del litoral. Gracias a ello, se prevé abordar, mediante el plan de protección y ordenación del litoral previsto en la ley, los retos conjuntos del ámbito terrestre y el espacio marino más próximo a la costa y sus interacciones.

El modelo de gestión integrada del espacio costero catalán se traslada en diversos extremos de la ley: en su ámbito de aplicación y finalidades; en sus

16. Sobre la Ley 8/2020, se puede leer a Aguirre, «La nueva regulación de la costa en Cataluña», 35-62, o Morelle, «La Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral de Cataluña», 2020.

17. Sanz, «Ordenación del litoral», 702.

instrumentos de planificación; en la configuración de nuevos mecanismos de participación, y en la articulación de un nuevo encaje competencial que facilite la gestión integrada del espacio costero con la Generalitat como administración de referencia y un mayor protagonismo de los ayuntamientos. Analicemos a continuación las principales características de cada uno de estos elementos.

4.1. **Ámbito de aplicación y finalidades**

El elemento central de la nueva regulación es la definición de un ámbito de aplicación que supera la indefinición terminológica, geográfica y hasta jurídica que había caracterizado la ordenación del litoral y su capacidad de intervención.

La LPOL —incorporando las previsiones del Estatuto, concretadas en los reales decretos de traspasos de 2007 y 2008— define un ámbito de aplicación de la competencia en ordenación del litoral que incorpora el dominio público y sus espacios colindantes en tres niveles: los bienes de dominio público, una zona de influencia de un mínimo de 1.000 metros, y los ecosistemas marítimo-terrestres del litoral de Cataluña.

En relación con los bienes de dominio público marítimo-terrestre, la ley evita definirlos de acuerdo con la doctrina *lex repetita*, pero su incorporación en el ámbito de aplicación supone proyectar las disposiciones de la LPOL indistintamente en el ámbito terrestre y marino. En relación con el ámbito marino, no obstante, las competencias de la Generalitat se limitan, de conformidad con el acuerdo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado,¹⁸ a las «actuaciones que deriven del ejercicio legítimo de las competencias que la Generalitat de Cataluña tiene estatutariamente reconocidas o de la naturaleza de la competencia que resulta del bloque de la constitucionalidad, sin perjuicio de las competencias en materia de costas, protección y ordenación del espacio marítimo y cualesquiera otras que corresponda ejercer al Estado».

Sobre la zona de influencia, la ley opta por definir una franja mínima de 1.000 metros aplicada en proyección horizontal tierra adentro, desde el

18. Resolución de 10 de mayo de 2021, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, en relación con la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral (BOE n.º 125, de 26 de mayo de 2021).

deslinde del dominio público marítimo-terrestre, en la totalidad del litoral de Cataluña, franja que puede ser ampliada pero nunca reducida por el plan de protección y ordenación del litoral. Esta solución, que duplica la prevista con carácter general en el artículo 30 de la Ley de Costas, define un primer ámbito de intervención de la LPOL, que puede ser oportunamente ampliado si así lo dispone el planificador litoral. En la configuración de la ley se opta, de esta manera, por focalizar sus disposiciones en los espacios más próximos al litoral, partiendo de la premisa de que la franja litoral más amplia ya dispone de diferentes capas de planeamiento territorial y urbanístico vigente y que, en cualquier caso, podrá ser ampliada si se dispone necesario.

Finalmente, en la tramitación parlamentaria de la LPOL se incorporaron en su ámbito de aplicación también los ecosistemas marítimo-terrestres del litoral. Con ello, se quería superar la dificultad para definir la franja litoral, que en parte viene condicionada por el hecho de que no se trata de una franja homogénea, sino que su anchura y forma evolucionan a lo largo de este en función, esencialmente, de los ecosistemas marítimo-terrestres que lo caracterizan. En la solución adoptada por la ley, en lugar de definir un ámbito concreto, pero con toda seguridad imprecisa desde la perspectiva de sus ecosistemas, opta por ampliar su ámbito de aplicación a cualquier espacio donde lleguen los mencionados ecosistemas. Con ello, el planificador podrá optar por intervenir mediante el plan de protección y ordenación del litoral sobre aquellos espacios —como, por ejemplo, espacios naturales o cursos hídricos— que, a pesar de quedar fuera del dominio público o la zona de influencia, mantienen una conexión evidente con la costa por influjo de sus ecosistemas.

Todo ello define un ámbito de aplicación de la ley que permite, por un lado, abordar una ordenación conjunta del espacio litoral, al no distinguir —por primera vez— entre dominio público y espacios colindantes o bien entre espacio marino y terrestre. Por otro lado, la solución normativa adoptada por la LPOL permite incorporar en su ámbito de aplicación todos los ecosistemas marinos y terrestres, sin distinción y dejando en manos del planificador su identificación en función del tramo litoral. Ambas soluciones son imprescindibles para garantizar una correcta gestión integrada, pues mediante una misma planificación se podrán tener en cuenta todas las posibles interacciones existentes en el ámbito marino y terrestre, e incorporar una perspectiva amplia y global del conjunto de sistemas naturales y actividades humanas en ese espacio.

La definición de este ámbito de aplicación se conjuga, en el título I de la LPOL con la transposición —entre las otras finalidades de la ley— de los objetivos de la gestión integrada de las zonas costeras definidos en el artículo 5 del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo. El resultado es la definición de unas finalidades eminentemente proteccionistas, pero que tienen en la gestión integrada el eje de giro de la Ley.¹⁹

Con la definición del ámbito de aplicación y la configuración como finalidades de los objetivos propios de la gestión integrada, la ley fija las bases de un modelo, pero requiere instrumentos concretos para aplicarlo, que analizamos a continuación.

4.2. Los instrumentos de planeamiento

La definición de un ámbito de aplicación adecuado es condición necesaria pero no suficiente para avanzar hacia una gestión integrada del litoral. De hecho, la gran asignatura pendiente para abordar la auténtica gestión integrada es la articulación de los instrumentos de planeamiento necesarios para integrar el conjunto del litoral en los mismos documentos de planificación. Dos elementos habían imposibilitado la existencia de estos instrumentos durante años: la mencionada concepción del litoral fragmentada a partir de diferentes títulos competenciales, y la inexistencia en la

19. Las finalidades de la LPOL se recogen en su artículo 3: «a) Facilitar, mediante una planificación racional de las actividades, el desarrollo sostenible de las zonas costeras, garantizando que se tengan en cuenta el medio ambiente y los paisajes de forma conciliada con el desarrollo económico, social y cultural.

b) Establecer medidas de conservación de las playas naturales y de recuperación de la calidad ambiental de las playas.

c) Preservar y recuperar las zonas costeras, sus ecosistemas y las especies protegidas, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

d) Garantizar la preservación y la recuperación de la integridad de los ecosistemas de la costa, y también de los paisajes y la geomorfología costeros.

e) Prevenir y reducir los efectos de los riesgos naturales, y en particular de la emergencia climática, que puedan ser causados por actividades naturales o humanas.

f) Adaptar las zonas costeras a los efectos del cambio climático.

g) Garantizar la coherencia entre las iniciativas públicas y privadas, priorizando siempre las iniciativas de conservación, recuperación y protección públicas, y entre todas las decisiones de las diversas administraciones públicas que afectan a la utilización de la zona costera.

h) Prevenir y mitigar el cambio climático.

i) Conservar y velar por mantener las masas de agua en el ámbito costero.

j) Limitar el acceso a las playas según su capacidad de carga y regular su acceso, para detener la pérdida de biodiversidad y preservar las especies protegidas.»

propia Ley de Costas de instrumentos de ordenación más allá de los planes de temporada. Sobre esto último, si bien es cierto que en el artículo 34 de la Ley de Costas se habían regulado las normas generales y específicas para tramos de costas determinados, sobre protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre, lo cierto es que esta previsión fue declarada inconstitucional por la STC 149/1991.

En este contexto, con carácter general y la única excepción de las Islas Baleares,²⁰ las CC. AA. se habían limitado a la ordenación territorial y urbanística de los espacios más próximos al mar, excluyendo la ordenación del dominio público por inexistencia de título competencial, lo que dejaba las decisiones sobre las ocupaciones en dominio público en manos, en muchos casos, de la discrecionalidad administrativa. Todo ello ha impedido, en algunos casos, tener una planificación coherente a lo largo del litoral y seguramente ha podido favorecer la continuidad de muchas de las ocupaciones de la costa.

Con el objetivo de superar este esquema y dotarse, al mismo tiempo, de instrumentos de gestión integral, la LPOL se dota de un sistema de planeamiento ordenado en cascada, con un plan de protección y ordenación del litoral, a escala autonómica, y los diferentes planes de uso del litoral y de las playas a escala municipal.

En paralelo, se definen en la misma ley un conjunto de directrices para ambos instrumentos de planeamiento que incorporan los principios generales de la gestión integrada del artículo 6 del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo.²¹

20. Regulación contenida en el Decreto 72/1994, de 26 de mayo, por el que se regula la formulación, tramitación y aprobación de los planes o normas de ordenación del litoral, que sustituyó uno anterior de 1987.

21. Las directrices de planeamiento se recogen en el artículo 5 de la LPOL: «a) Priorizar la riqueza biológica, la dinámica y el funcionamiento naturales de la zona intermareal, la necesidad de recuperación de la dinámica sedimentaria natural, así como la complementariedad y la interdependencia entre la parte marina y la parte terrestre que constituyen una entidad única.

b) Tomar en consideración, de manera integrada, el conjunto de aspectos relativos a los sistemas hidrológicos y geomorfológicos y a los impactos climáticos, ecológicos, socioeconómicos y culturales para no superar la capacidad de carga de la zona costera y para prevenir los efectos externos negativos y los del desarrollo, de la emergencia climática y de las catástrofes naturales que de ellos se derivan.

c) Aplicar un enfoque ecosistémico en la planificación y la gestión de las zonas costeras a fin de garantizar su desarrollo sostenible.

d) Garantizar una gobernanza adecuada que permita una suficiente participación, de manera apropiada y oportuna, en un proceso de decisión transparente de las poblaciones locales y los sectores de la sociedad civil interesados en las zonas costeras.

Las directrices del planeamiento guían al planificador y, al mismo tiempo, ayudan a la interpretación de los propios planes. La opción del legislador de incorporar entre estas los principios generales de la gestión integrada es una clara definición de intenciones sobre el modelo que se quiere desarrollar.

4.2.1. El plan de protección y ordenación del litoral

El plan de protección y ordenación del litoral (PPOL) se define en la ley como el instrumento básico de ordenación y gestión integrada del ámbito terrestre y marino del litoral catalán. Su ámbito de aplicación es el mismo que el de la ley, lo que le permite intervenir sobre bienes de dominio público, terrestres y marinos, y ecosistemas marítimo-terrestres del litoral de Cataluña y zona de influencia.

El PPOL tiene una naturaleza jurídica híbrida: por un lado, cuando ordena los usos del suelo fuera del dominio público, tiene la naturaleza propia de un plan director urbanístico y, en cambio, cuando sus disposiciones ordenan el dominio público, se rige por la Ley de Costas y su reglamento de desarrollo. Ahora bien, al tratarse de dos espacios con competencias relevantes de terceras administraciones —estatal y municipal—, la ley exige en su tramitación los informes vinculantes de los ayuntamientos y

-
- e)* Garantizar una coordinación institucional intersectorial organizada de los diversos servicios administrativos y autoridades competentes en las zonas costeras.
 - f)* Formular estrategias de utilización de la zona costera que abarquen el urbanismo y las actividades socioeconómicas, así como otras políticas sectoriales pertinentes.
 - g)* Tener en cuenta la multiplicidad y la diversidad de actividades en las zonas costeras y dar prioridad a los servicios públicos que requieran, a los efectos de utilización y emplazamiento, la proximidad inmediata del mar.
 - h)* Garantizar la conservación y la recuperación del territorio en toda la zona costera y prohibir la concentración y expansión urbanas que se opongan a los principios y valores de protección, conservación y ordenación que establece la presente ley.
 - i)* Realizar evaluaciones preliminares de los riesgos relacionados con las diversas actividades humanas e infraestructuras a fin de preservar la seguridad de las personas y evitar y reducir los impactos negativos en las zonas costeras.
 - j)* Impedir que se produzcan daños tanto en los ecosistemas litorales como en el medio ambiente costero y, si se producen, sancionar a los responsables y obligarlos a hacer su adecuada restauración, de acuerdo con la normativa.
 - k)* Incluir las directrices de paisaje que afecten al litoral de conformidad con los catálogos de paisaje y los planes territoriales que les sean aplicables.
 - l)* Regular las actividades para impedir que perjudiquen la biodiversidad y los valores ecológicos del litoral.»

el Estado, en relación con sus competencias, y garantiza la coordinación de competencias entre las tres administraciones territoriales.

Como plan director urbanístico, el plan se sitúa en la cúspide del sistema de planeamiento, lo que le permite imponer sus determinaciones al conjunto del planeamiento municipal y clasificar y calificar suelo en función de las necesidades. Eso le permite abordar con éxito las medidas necesarias para proteger paisajes costeros, regular fachadas o bien articular soluciones de adaptación de la costa al cambio climático.

En el ámbito del dominio público, el PPOL, conforme a la legislación de costas estatal, puede concretar los criterios territorializados para atender las demandas de autorizaciones o para resolver las demandas para el otorgamiento, renovación, prórroga, modificación y extinción de concesiones, así como los criterios de gradación de los plazos de otorgamiento y prórroga de estas. O bien, clasificar y categorizar los tramos de playas, así como determinar los umbrales de su capacidad de carga y la definición de los límites máximos de ocupación.

Pero, desde la perspectiva de la gestión integral, la gran virtud del plan es su capacidad de análisis e intervención conjunta sobre el dominio público y en el resto de la franja litoral para abordar las medidas de adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, de conformidad con las estrategias que se establezcan.²² De hecho, el PPOL, a diferencia de otras planificaciones en materia de cambio climático, tiene por primera vez la capacidad técnica de dar respuestas globales a los problemas de adaptación climática, dentro y fuera del dominio público, y sin requerir de otros instrumentos de aplicación. Para ello, utiliza de forma conjunta las herramientas de la legislación de costas —como las contribuciones especiales para realizar obras de protección, defensa o mejora del dominio público o terrenos colindantes, o el régimen específico de los tramos de dominio público en retroceso— y todas las potencialidades del planeamiento urbanístico.

Ahora bien, a pesar de las muchas potencialidades del instrumento, las actuaciones de adaptación climática —sean de protección, acomodación o retroceso— requerirán en cualquier caso complicidad y coordinación del conjunto de administraciones y, sobre todo, una financiación adecuada que las convierta en viables. El éxito de la nueva planificación, y su capacidad de intervención real, dependerá de la articulación de mecanismos

22. Sobre la potencialidad del PPOL para abordar el cambio climático, se puede leer a Aguirre, «Los instrumentos de adaptación de la costa al cambio climático», 427-453.

de financiación basados en una nueva fiscalidad verde o mecanismos de autofinanciación.

Su correcto desarrollo, sin embargo, debería permitir ejecutar en el litoral catalán la «Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española»,²³ aprobada por el Estado en 2016, que delegaba en la administración urbanística las medidas para impedir o reducir los impactos de las inundaciones —como la relocalización de actividades, infraestructuras y edificios y la adquisición de terrenos que pueden verse afectados por el cambio climático—, que son perfectamente viables mediante las técnicas urbanísticas.

4.2.2. Los planes de uso del litoral y de las playas

Los planes de usos del litoral y las playas (PULP) se configuran como un instrumento de desarrollo del plan de protección y ordenación del litoral (PPOL). Su objeto es la ordenación de las ocupaciones para los servicios de temporada y las actividades que solo exijan instalaciones desmontables o bienes muebles.

El ámbito de aplicación de los PULP, sin embargo, es menor que el del PPOL. En relación con el espacio físico, se limita a los terrenos de dominio público y la servidumbre de protección y, en relación con las ocupaciones y actividades, se limita a los servicios temporales y actividades desmontables. El motivo es que estos nuevos planes no tienen vocación de ordenar el conjunto del espacio litoral, tarea reservada al PPOL, sino únicamente los usos y servicios que los ayuntamientos programen desarrollar en este espacio durante el año.

Los nuevos PULP son, de hecho, herederos de los planes de usos y servicios de temporada, pero con algunas diferencias: su aplicación no se limita a los meses de temporada, sino al conjunto del año y su intervención comprende también los terrenos públicos en la servidumbre de protección. Eso los convierte en un instrumento de intervención mucho más global del espacio durante todo el año y, al mismo tiempo, permite al planificador desplazar algunas ocupaciones o actividades a la servidumbre de protección, en coherencia con la previsión del artículo 33.3 de la Ley de Costas.

23. Sobre esta, se puede leer a Sanz, «Costas y litoral», 545-548, o al mismo autor en «Cambio climático y zonas costeras», 559-592.

Desde la perspectiva de la gestión integrada, los PULP tienen diferencias substanciales con los planes de usos y servicios de temporada, pues no solo abarcan física y temporalmente un espacio superior, sino que sobre todo sus disposiciones deben ser ajustadas a las previsiones de los PPOL, pues se trata de sus instrumentos de desarrollo y mantienen con los PPOL una relación jerárquica de subordinación. Con ello, se supera el modelo existente con los planes de usos y servicios de temporada, que cada ayuntamiento modelaba discrecionalmente en las respectivas playas, por la inexistencia de cualquier planificación superior.

Otra gran diferencia es la tramitación de estos documentos, que, con una vigencia de cinco años, tendrán un procedimiento bifásico, con aprobación inicial y provisional municipal y definitiva por la Generalitat. Además, a diferencia de los planes de usos, deberán someterse a evaluación ambiental estratégica y a un trámite de información pública, sin perjuicio de los correspondientes informes sectoriales.

Todo ello convierte los PULP en documentos que no solo se adecuan a la estrategia del PPOL y la desarrollan, como instrumento básico de ordenación y gestión integrada del ámbito terrestre y marino del litoral catalán, sino que lo hacen respetando la participación pública y con la preceptiva evaluación ambiental.

4.3. Los instrumentos de participación y coordinación administrativa

Las estrategias de gestión integrada no solo se basan en la necesidad de integrar los instrumentos y la toma de decisiones en el espacio litoral, sino también requieren mecanismos de gobernanza que permitan una participación suficiente de la población y la sociedad civil en la toma de decisiones, así como garantizar una coordinación institucional de las diferentes administraciones con competencias en el litoral.

La LPOL contempla algunos mecanismos para garantizar la participación pública: carácter público del registro de concesiones, publicaciones de los pliegos de condiciones generales, exigencia de información pública en concesiones y autorizaciones superiores a un año. Muchas de ellas, ya previstas, con carácter general, en la legislación sobre transparencia o en la propia Ley de Costas.

Ahora bien, las novedades más singulares de la LPOL en esta materia son los nuevos mecanismos de participación pública mediante la articu-

lación del Consejo Rector del Plan de Protección y Ordenación del Litoral y los consejos rectores de los planes de uso del litoral y de las playas. Unos órganos que se ocupan de la aplicación de los planes y ejercen las funciones de participación, consulta, tutela de la gestión y evaluación del cumplimiento de los objetivos, velando por el respeto de la normativa reguladora.

La composición de estos consejos —conformados por representantes de las administraciones públicas competentes, asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales y expertos en las disciplinas profesionales directamente relacionadas con la ordenación y la gestión del litoral y de las playas— garantiza la participación de la población y la sociedad civil en la toma de decisiones. Con ello, por primera vez, aspectos tan relevantes como las directrices de gestión de los espacios litorales, la propuesta de presupuesto anual de inversiones o la iniciativa para proponer y promover medidas y las actuaciones para la mejora del espacio litoral pasan a acordarse de forma colegiada entre todos los actores públicos y privados que intervienen en el espacio litoral.

Pero los nuevos mecanismos no se limitan a los consejos, sino que en materia de coordinación administrativa destaca la creación de un nuevo órgano administrativo: la Comisión de Ordenación del Litoral, formada por representantes de los departamentos y los entes locales con competencias en materia de ordenación del litoral, pero también por personas de reconocido prestigio profesional y experiencia en materia ambiental, de lucha contra el cambio climático, de costas y de urbanismo. La LPOL otorga a este nuevo órgano las principales competencias resolutorias de la Generalitat, como aprobar definitivamente el plan de uso del litoral y de las playas, otorgar las concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, establecer sus modificaciones sustanciales y sus prórrogas, y las otras que puedan serle atribuidas por reglamento. Sin perjuicio de otras competencias consultivas, informativas y, a petición de los ayuntamientos, incluso funciones interpretativas.

Con el nuevo órgano, la Generalitat no solo opta por un modelo de responsabilidad compartida en las decisiones más relevantes, sino que mejora la coordinación entre administraciones, al implicarlas de forma activa en la toma de decisiones. Se trata de una solución coherente con el hecho de que el litoral es un patrimonio común y, por lo tanto, las decisiones deben tomarse también de forma colegiada entre todos.

Finalmente, en materia de gobernanza, se prevé la creación del Conservatorio del Litoral de Cataluña, un órgano que tienen como objetivos los de salvaguardar y recuperar la parte del litoral más amenazada por la

urbanización y la artificialización, a partir de la adquisición pública del suelo y mediante financiación pública y privada. Justamente en cuanto al proceso de creación del Conservatorio, la LPOL dispone que deberá ser participativo y contar con expertos en materia ambiental y territorial, entidades de conservación del medio natural y representantes de los entes locales.

Pero la relevancia del Conservatorio, desde la perspectiva de la gestión integrada, no se limita a su creación mediante un proceso participativo, sino que, por un lado, debe permitir articular una política activa de adquisición de terrenos que evite su artificialización o, incluso, pueda revertirla. Sin embargo, por otro lado, en línea con la experiencia del Conservatoire de l'espace littoral francés,²⁴ puede restaurar y gestionar el suelo adquirido, de modo que se convierte en un actor relevante de las políticas de gestión integrada.

Con todo ello, la norma crea espacios de debate y gobernanza conjuntos con el conjunto de la comunidad litoral, de coordinación entre administraciones, e incluso mecanismos de adquisición, restauración y gestión del suelo en el litoral, a la vez que pone las bases para una correcta gestión integrada del espacio litoral.

5. El filtro de constitucionalidad de la Ley 8/2020: el acuerdo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado y la STC 18/2022, de 8 de febrero

La aprobación de la LPOL, que incorporaba un modelo de gestión integrada y rompía con la visión estricta del litoral limitado al ámbito terrestre, no fue pacífica desde la perspectiva competencial. La norma fue cuestionada por el Estado en el marco del proceso de discrepancias competenciales²⁵

24. A lo largo de los más de cuarenta años de su existencia, el Conservatoire ha adquirido 203.762 hectáreas —un 13 % del litoral francés, es decir, 1.450 km—, que representa un activo de 700 millones de euros. En materia de gestión de sus espacios litorales, cuenta con 1.500 acuerdos de uso, dos terceras partes de los cuales son con agricultores, y anualmente sus espacios son visitados por 40 millones de personas. Según los datos que figuran en su página web: <https://bit.ly/37tHV6l> [última visualización: 10 de diciembre de 2022].

25. Resolución de 18 de noviembre de 2020, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, en relación con la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral (BOE n.º 315, de 2 de diciembre de 2020).

previo a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad. El Estado entendía que el hecho de extender el ámbito de aplicación de la ley y sus instrumentos de planificación al ámbito marino del dominio público y los ecosistemas marinos y terrestres excedía el ámbito territorial de las competencias de la Generalitat. A pesar de ello, el recurso no se llegó a formalizar, gracias al acuerdo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado,²⁶ en que ambas partes entendían que el ámbito de aplicación de la ley debía limitarse a las «actuaciones que deriven del ejercicio legítimo de las competencias que la Generalitat de Cataluña tiene estatutariamente reconocidas o de la naturaleza de la competencia que resulta del bloque de la constitucionalidad, sin perjuicio de las competencias en materia de costas, protección y ordenación del espacio marítimo y cualesquiera otras que corresponda ejercer al Estado».

Por otro lado, el Estado también cuestionó que la Generalitat pudiera aprobar el PPOL, al entender que este afectaba a competencias estatales. También en este punto se llegó a un acuerdo en el marco de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, en que ambas partes entendían que el PPOL no contradecía ni excluía las facultades que derivan de la titularidad que el Estado ostenta sobre los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre. De hecho, en el acuerdo fueron más allá y reconocieron que este tampoco contradice ni excluye «la competencia estatal para la elaboración y aprobación de los planes de ordenación del espacio marítimo regulados en el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, que transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, ni tampoco las previsiones de estos planes de ordenación del espacio marítimo contradicen ni excluyen las competencias de la Generalitat en materia de ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo y de protección del medio ambiente, u otras que legítimamente incidan o se proyecten sobre el mar territorial».

Con el acuerdo de la Comisión Bilateral no solo se evitó el grueso del recurso de inconstitucionalidad contra los elementos más nucleares de la nueva normativa, sino que ambas partes reconocieron la complemen-

26. Resolución de 10 de mayo de 2021, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, en relación con la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral (BOE n.º 125, de 26 de mayo de 2021).

tariedad de los planes de ordenación del espacio marino (POEM), que el Estado está impulsando, con el PPOL. Se trata de un acuerdo nuclear para permitir avanzar hacia un modelo de gestión integrada mar-tierra que deberá contar con la necesaria coordinación administrativa y el respeto de las competencias de ambas administraciones.²⁷

Aun así, la LPOL terminó llegando al Tribunal Constitucional por un recurso de inconstitucionalidad²⁸ interpuesto por parte del presidente del Gobierno, contra los artículos 20.1 b) y 30 d) de la ley, que concedían a los ayuntamientos la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones para actividades previstas por los planes de uso del litoral y de las playas.

Finalmente, en la STC 18/2022, de 8 de febrero, se desestimó el citado recurso, se validó la ley y se introdujeron algunos elementos valorativos en relación con el marco competencial de gestión de los títulos de ocupación del dominio público, que era el objeto del recurso, los cuales son relevantes. Destaca, en este sentido, la afirmación del TC según la cual la competencia en materia de gestión de los títulos de ocupación de dominio público no puede ser considerada una mera competencia ejecutiva, como defendía el recurso y había apuntado la STC 31/2010, y por ello no «agota las facultades o funciones que puede ejercer la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación con los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre expresamente asumida en el Estatuto, siempre que en ejercicio de esas facultades respete la competencia estatal». O que el marco competencial de la Ley de Costas debe «cohonestarse con la reforma del Estatuto de Autonomía de 2006» y, por ello, «desde el Estatuto de 2006 la competencia estatal derivada del art. 149.1.23 CE debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico de la ‘utilización del dominio público’». Con ello, posiblemente por primera vez, el Tribunal Constitucional pone en valor la capacidad del Estatuto para delimitar el marco competencial del Estado, y supera los límites de la redacción estricta de la legislación básica que viene condicionando el ejercicio de las competencias autonómicas desde la STC 31/2010 del Estatuto.

En conclusión, la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral, y su sistema de planeamiento pasaron el filtro de constitucionalidad, primero, de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado y, posteriormente, en relación con la gestión de los títulos, del propio Tri-

27. Sobre el potencial de ordenación conjunta del espacio marino y terrestre, se puede leer a Aguirre, «Planificación marítima y ordenación del litoral», 227-260.

28. N.º 2721-2021.

bunal Constitucional, lo que permite ahora abordar la redacción de sus instrumentos de ordenación —que incorporan un modelo de gestión integrada del espacio terrestre y marino— con mucha más seguridad jurídica. El éxito de los futuros instrumentos de ordenación del litoral de la Ley 8/2020 pueden suponer un salto de escala en la forma cómo hemos concebido la ordenación del litoral hasta ahora y resolver finalmente muchos de los problemas de encaje competencial que se han venido planteando en este espacio.

6. Conclusiones

La ordenación del litoral en España ha estado marcada estas últimas cuatro décadas por un modelo de gestión segmentado, configurado a partir de dos regímenes jurídicos: el estatal de la Ley de Costas, focalizado en el dominio público marítimo-terrestre, y el autonómico, mediante instrumentos urbanísticos y territoriales, limitado a ordenar los espacios colindantes, pero sin capacidad de incorporar al dominio público.

Un modelo y una concepción del litoral que contradice la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada en las zonas costeras en Europa, que persigue la articulación de un planeamiento estratégico basado en la gestión integrada, con la participación de todas las administraciones públicas a escala estatal, regional y local.

La aprobación de los estatutos de autonomía de segunda generación y el traspaso de nuevas competencias en ordenación del litoral a Cataluña, Andalucía, Canarias y Baleares —que incorporan el dominio público en el ámbito de la ordenación del litoral— han situado las tres comunidades en una nueva posición central: por primera vez, les permite abordar una ordenación global del espacio costero en ambos lados de la línea de deslinde y avanzar, así, hacia un de modelo de gestión integrada del litoral.

La aprobación en Cataluña de la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral, posibilita por primera vez en España la articulación de un modelo de ordenación y gestión integrada del ámbito terrestre y marino del litoral del conjunto del litoral.

El nuevo plan de protección y ordenación del litoral, que se articula en la ley, se convierte en un instrumento de un gran potencial para incorporar un modelo de gestión integral, gracias a su naturaleza híbrida, que le permite articular todas las potencialidades de los dos regímenes jurídicos:

el urbanístico y el de legislación de costas. Además, la exigencia, en su tramitación, de los informes vinculantes de los ayuntamientos y el Estado, en relación con sus competencias, garantiza la coordinación de competencias entre las tres administraciones territoriales.

Por otro lado, la ley crea espacios de debate y gobernanza conjuntos con la comunidad litoral en conjunto, de coordinación entre administraciones, e incluso mecanismos de adquisición, restauración y gestión del suelo en el litoral, que constituyen uno de los pilares fundamentales de una correcta gestión integrada.

El nuevo marco legal catalán, que pasó por el doble filtro de constitucionalidad de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado y el Tribunal Constitucional, es complementario a la regulación y planificación estatal, como han reconocido la Generalitat y el Estado, lo que permite abordar con seguridad jurídica el desarrollo de sus instrumentos jurídicos. El éxito de este nuevo modelo de ordenación del litoral, y su complementariedad con la regulación estatal, puede suponer un salto de escala en la forma en que hemos concebido la ordenación del litoral hasta ahora.

Bibliografía

- Aguirre i Font, Josep M. *El régimen jurídico del litoral catalán: especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento General de Costas aprobado por el Real Decreto 876/2014*. Atelier, 2014.
- . «La nueva regulación de la costa en Cataluña: la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral». *Revista de Urbanismo y Edificación* 46 (2021).
- . «La revisión del suelo no sostenible mediante el planeamiento supramunicipal: el ejemplo de los planes directores urbanísticos de revisión de suelos no sostenibles en Catalunya». En X CIOT, *Recuperación, transformación y resiliencia: el papel del territorio*. València: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT, 2022.
- . «Los instrumentos de adaptación de la costa al cambio climático». En Francisco Javier Sanz, y Mercedes Ortiz (dirs.), y Esteban Morelle (coord.). *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico: estado actual y nuevos retos*. Thomson Reuters Aranzadi, 2022.
- . «Planificación marítima y ordenación del litoral: las interacciones tierra-mar». En Ángel Menéndez Rexach, y Blanca Rodríguez-Chaves (dirs.), *Planificación del espacio marino. Aplicación en España de la directiva marco 2014/89/UE*. RDU Editores, 2022.

- Comisión de las Comunidades Europeas. *Informe al Parlamento Europeo y al Consejo: evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en Europa*. Bruselas: COM (2007) 308 final.
- Ministerio de Medio Ambiente. *Gestión integrada de las zonas costeras en España. Informe de España en cumplimiento de los requerimientos del capítulo VI de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa*. Madrid, 2005.
- Morelle Hungría, Esteban. «La Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral de Cataluña. La necesaria visión holística en la planificación ambiental». *Revista General de Derecho Administrativo* 55 (2020).
- Pérez Conejo, Lorenzo. *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*. Granada: Editorial Parteras, 1999.
- Pons Cánovas, Ferran. *El nuevo régimen jurídico de las costas*. Thomson Reuters Aranzadi, 2015.
- Sanz Larruga, Francisco Javier. «La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras». En Francisco Javier Sanz Larruga (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*. A Coruña: Observatorio del Litoral de la Universidade da Coruña, 2009.
- . «Costas y litoral: biodiversidad marina, cambio climático y otras cuestiones». En Fernando López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2016*. Madrid: CIEMAT, 2016.
- . «Cambio climático y zonas costeras: aproximación a su ordenación jurídica y el papel de las administraciones locales». *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2018.
- . «Ordenación del litoral: la Economía Azul del Pacto Verde, articulación de instrumentos de ordenación del litoral y la Ley 8/2020 de Cataluña». En Gerardo García, Jesús Jordano, Blanca Lozano y Alba Nogueira (coords.), *Observatorio de Política Ambientales 2021*. CIEMAT, 2021.

IX

Autonomía y dominio público marítimo-terrestre: la problemática competencial sobre el DPMT en el marco del estado de las autonomías

Marta García Pérez

1. Consideraciones previas

Cualquier estudio que pretenda acometerse sobre el régimen jurídico de la franja litoral debe asumir algunas premisas comúnmente aceptadas, que serán el punto de partida de esta exposición.

En primer lugar, la regulación de un espacio físico, llámese *territorio* en sentido genérico —incluyendo el mar— o lisa y llanamente *espacio*, no puede desentenderse del conjunto de actividades que sobre este se llevan a cabo o se proyectan. Los ejemplos son múltiples y suficientemente significativos en el espacio físico llamado *marítimo-terrestre*, sobre el que se desarrolla una intensa actividad industrial, turística, empresarial, urbanística o pesquera, por señalar algunos de los sectores más relevantes.¹

En segundo lugar, esta particular zona del «territorio» se diferencia de cualquier otra por un dato decisivo relativo a su naturaleza jurídica que predetermina su reglamentación: su condición demanial y su titularidad estatal han sido proclamadas por la propia Constitución española

1. Desde la perspectiva geográfica son muy interesantes, en este sentido, los trabajos del profesor Barragán, *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral; Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales; Las áreas litorales de España*, y *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*. Desde una perspectiva más jurídica, cfr. la obra colectiva de Sanz, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral*.

de 1978, al disponer expresamente en su artículo 132.2 que «son bienes de dominio público estatal (...) en todo caso la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental».²

En tercer lugar, la franja costera de un territorio, contemplada en toda su extensión, recorre sin solución de continuidad cada uno de los metros cuadrados donde se produce el contacto de la tierra con el mar. Este hecho físico no respeta diseños competenciales, ni parcelaciones administrativas, ni siquiera voluntarismos políticos, por muy loables que sean los fines perseguidos. Tan evidente realidad no ha recibido siempre un adecuado tratamiento normativo; es más, podría afirmarse que en el trasfondo de algunos de los principales debates sobre la naturaleza y el régimen jurídico del dominio público no hay sino un intento de acotar parcelas físicas de poder.

En cuarto lugar, las aguas forman un todo continuo. Las marítimas bañan la corteza terrestre desde el alta mar hasta las desembocaduras de los ríos y, en este punto, se confunden con las aguas terrestres hasta que dejan de sentirse río arriba.³ Por eso, la diferencia natural y jurídica que pretenda establecerse entre unas aguas y otras no puede traducirse en regímenes de protección de diferente nivel de exigencia ni medidas de intervención de distinta laxitud, porque inevitablemente, a modo de vasos comunicantes, el estado de unas redundará en beneficio o en perjuicio de las otras.⁴

Las reflexiones precedentes han tenido mucho que ver con la trayectoria normativa que ha regulado el dominio público marítimo-terrestre a lo largo del siglo xx: en ella puede observarse una evolución significativa, acompañada a la progresiva concienciación política y social sobre la importancia, riqueza y vulnerabilidad de un espacio tan decisivo y necesari-

2. Sobre esta temática, destacamos los siguientes trabajos: Calero, *Régimen jurídico de las costas españolas*; Díaz, *Domínio público marítimo-terrestre*; García Pérez, *La utilización del dominio público marítimo-terrestre*; Miralles, *Domínio público y propiedad privada en la nueva Ley de Costas*; Moreno, *Régimen jurídico del litoral*; Pérez Conejo, *Ensayo sobre dominio público y demanio litoral*, y Rodríguez, *El dominio público marítimo-terrestre*.

3. Cfr. desde una perspectiva de gestión ambiental el trabajo de Magdaleno, *¿Debe el agua de los ríos llegar al mar?*

4. Sobre esta cuestión, pueden consultarse los trabajos de Lobo, «La ordenación del dominio público marítimo-terrestre», 229-246, y Caro-Patón, «La coordinación entre la Ley de costas y la Ley de aguas», 145-162.

rio,⁵ dejando atrás un afán patrimonializador en el que primaban otros intereses, predominantemente económicos.⁶

Recientemente, ha resurgido con fuerza el debate sobre los usos que deben efectuarse sobre el litoral, bajo la idea, cargada de sentido, de que la «economía del mar» debe tener su espacio y sus recursos, porque de ella depende no solo el modelo productivo de muchos territorios, sino el modo de vida arraigado en las poblaciones litorales. Que se utilice el mar no es el problema, se afirma, sino cómo se utiliza. La afirmación, por sencilla y razonable, exige buscar fórmulas adecuadas, por ejemplo, para la llamada *cadena mar - industria alimentaria*, vinculada a los sectores de la pesca, el marisqueo y la acuicultura, que permitan llevar a cabo su actividad —y mantener su modo de vida— con las garantías que sean necesarias para lograr el ansiado desarrollo sostenible del litoral, que reposa sobre tres patas, ineludiblemente: la ambiental, la económica y la social.

En este nuevo escenario, quién y cómo se toman ciertas decisiones cobra importancia. Porque resulta, sin duda, imprescindible conocer el contexto socioeconómico, para poder valorar el alcance de algunas medidas; o conocer el litoral, y si es «palmo a palmo» mejor, para que permita acertar con las medidas escogidas, que no tienen por qué ser las mismas en el litoral de Málaga y en el de Finisterre, por poner dos ejemplos extremos. Y, si no es imprescindible, sí al menos es muy conveniente que la toma de decisiones se haga contando con la sociedad civil, los grupos de interés y la ciudadanía, porque la implicación garantiza, en gran medida, la aceptación de las normas.

2. Una cuestión recurrente: las competencias sobre espacios de dominio público marítimo-terrestre

Que el litoral sea escenario de las luchas competenciales no es nada nuevo. Basta echar la vista atrás para comprobar, por ejemplo, que una conquista importante del municipalismo pasada la mitad del siglo xx en lo que al dominio público se refiere es el reconocimiento de las competencias municipales sobre espacios de dominio público marítimo-terrestre del Estado

5. Cfr. el trabajo de García Álvarez, *Análisis del litoral español*.

6. Sobre este tema cfr. los trabajos de Sanz, «Nuevas orientaciones sobre la ordenación del medio ambiente marino y costero», y Zambonino, «Competencias en materia de medio ambiente», 9-30.

respecto a su parte «terrestre», precisamente porque forma parte de su territorio. Se trata de una interesante y útil jurisprudencia⁷ que declara la competencia municipal en las zonas marítimo-terrestre y portuaria, tanto por lo que se refiere a licencias de apertura de establecimientos industriales y mercantiles como en cuanto interesa para la edificación o construcción, todo ello sin perjuicio de la concurrencia de otros permisos que corresponda conceder a organismos de la Administración estatal.⁸ Señala el Tribunal Supremo que, como presupuesto básico que condiciona la competencia del municipio y sus órganos, ha de examinarse si las pertenencias del dominio público forman parte integrante del territorio municipal y, por tanto, si aquellas zonas están sometidas a la jurisdicción del ente local. El Tribunal arranca su razonamiento afirmando que «el territorio nacional se divide, en su integridad, en términos municipales y no, de una parte, en términos municipales y, de otra, en terrenos de dominio público, pues tal tesis, postulada en ocasiones por determinados departamentos ministeriales, llevaría al resultado absurdo, y por ello rechazable, de que las zonas demaniales no integrarían el territorio del Estado español». A partir de ahí, utiliza la tesis del dominio público como propiedad (Hauriou) con la pretensión de justificar de ese modo la competencia municipal (jurisdicción, *imperium* o soberanía) sobre la zona marítimo-terrestre o portuaria.⁹ La concepción patrimonialista del dominio público adquiere en esta ocasión un valor ins-

7. Ar. 5211 de 1968, ponente J. M. Cordero Torres.

8. El propio TC recuerda esta doctrina y la asume como propia:

Tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como la doctrina del Consejo de Estado, han sostenido en forma inequívoca y, concretamente, respecto a los puertos y a la zona marítimo-terrestre que uno y otra forman parte del territorio municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos (Sentencias de 2 de octubre de 1967, 24 de enero de 1974, 16 de diciembre de 1977, 17 d marzo de 1980, dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957). Parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución), máxime cuando esa división del territorio nacional es ahora total. (STC 77/1984, de 3 de julio, F. 3)

9. «Ha de distinguirse entre (...) la jurisdicción que el municipio, como persona jurídico-pública, ejerce y la competencia que los órganos de un ente ministerial tienen atribuida de carácter genérico, proyectada en el ámbito espacial constituido por el llamado término municipal y del que, repetimos, forman parte integrante los terrenos y las zonas de dominio público marítimo, siquiera la titularidad dominical corresponda a otro ente público, pues lo contrario equivaldría a incurrir en el confusionismo de identificar los conceptos de dominio o relación de propiedad y de jurisdicción o relación de ‘imperium’ o ‘soberanía’ (...) porque el dominio público, cualquiera que pueda ser la configuración teórica, está concebido en nuestro Derecho positivo, no como una relación de poder, sino como una relación de propiedad». *Vid.* García Pérez, *La utilización del dominio público marítimo-terrestre*, 49 y ss.

trumental innegable. Podría afirmarse que, así como al propietario no le es suficiente con ostentar un derecho de propiedad para construir porque precisa de la licencia municipal correspondiente, también el concesionario, colocado en virtud del título concesional en la posición efectiva de dueño o propietario del terreno, necesita tal licencia.

Como se ve, ya en este momento (1968) el territorio es un elemento decisivo en la argumentación jurídica. Efectivamente, esta jurisprudencia afecta a parcelas de dominio público terrestres. Es más, cuando los conflictos competenciales se proyectaron sobre el mar territorial —y salvando algún caso paradigmático que matiza la doctrina clásica—,¹⁰ el Tribunal lleva a sus sentencias la distinción entre la zona marítimo-terrestre y las playas, por un lado, y el mar territorial, por otro, partiendo de la premisa de que no pueden confundirse —en lo que se refiere al uso, explotación y realización de obras— esa zona y ese mar. La distinción se utiliza sobre todo en aquellos casos en que se realizan obras sobre el mar territorial que provocan su transformación en soporte físico o terreno apto para ser urbanizado. En estos casos, el Tribunal Supremo¹¹ diferencia dos fases en el proceso de construcción sobre el mar territorial: la inicial, en la que se efectúan obras sobre un elemento que baña la costa y que todavía no es término municipal a los efectos urbanísticos; y la posterior, cuando los terrenos ganados al mar a consecuencia de las obras anteriores pasan a formar parte de la zona marítimo-terrestre por accesión artificial y, siendo ya término municipal, se sujetan a la normativa urbanística como cualquier otro espacio del mismo territorio. Esta es la única interpretación posible, dice el Tribunal, pues cualquier otra «llevaría a la conclusión de que la jurisdicción municipal se extiende de forma ilimitada dentro de las aguas territoriales del Estado hasta el mar libre (...) lo cual excede de la finalidad y determinaciones de las facultades urbanísticas y resulta contrario a la realidad social».

La diferencia entre tierra y mar marca, como se ve, desde sus inicios la jurisprudencia relativa a las competencias sobre el dominio público marítimo-terrestre. Sin embargo, la doctrina jurisprudencial, enormemente pragmática y útil para zanjar el problema concreto planteado, no ofrece una solución adecuada para otro tipo de actuaciones que se hacen sobre el

10. *Vid.* la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 1984 (Asunto: Puerto Deportivo de La Albufereta, Alicante), RJ 2905, ponente J. L. Ruiz Sánchez.

11. STS de 20 de septiembre de 1984 (Ar. 5582).

mar sin que exista el fenómeno de acesión, como pueden ser instalaciones petrolíferas en el mar territorial o, en estos momentos, las eólicas marinas.

En el panorama autonómico creado tras la aprobación de la Constitución y los estatutos de autonomía, se mantiene el argumentario del TS respecto a las competencias municipales, ahora extensivo a las comunidades autónomas («parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en las Comunidades Autónomas (art. 137 CE), máxime cuando esa división del territorio nacional en comunidades autónomas es ahora total», dice la STC 77/1984, de 3 de julio, FJ.3).¹²

Pero la Constitución provocará una nueva oleada de conflictos, derivados del mandato contenido en su artículo 132.2, que declara «en todo caso» de dominio público marítimo-terrestre «estatal» la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

3. La declaración demanial del artículo 132.2 de la Constitución española: alcance y efectos

«El concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten».¹³ La frase es lapidaria y ha sido pronunciada por el Tribunal Supremo y el Constitucional cada vez que han tenido la ocasión o la necesidad de clarificar el marco competencial de una parcela de dominio público. Que ha sido, por cierto, con mucha frecuencia y a propósito de muy diversas parcelas demaniales, pero con especial intensidad respecto al dominio público marítimo-terrestre. La cuestión es qué añade

12. El Consejo de Estado también se posicionó en este mismo sentido, en su Dictamen de 19 de julio de 2006, sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales en materia de protección de hábitats y especies marinas y declaración y gestión de áreas marinas protegidas:

(...) el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente Comunidad y que éstos nunca se han extendido ni tampoco hoy se extienden al mar territorial... el proceso de descentralización territorial español se hizo a partir de las unidades del territorio que decidieron dotarse de autonomía, por lo que, si previamente el mar territorial no formaba parte del mismo, es decir, de los municipios y provincias que manifestaron su voluntad de dotarse de autogobierno, difícilmente puede pretenderse que el mar pasara a formar parte del territorio autonómico; especialmente cuando este mismo principio se ha mantenido cuidadosamente en el texto de todos los Estatutos de Autonomía.

Veremos que esto último ya no puede ser mantenido hoy en día.

13. *Vid.* STC 77/1984, de 3 de julio, FJ. 3.

al diseño competencial la declaración de dominio público contenida en el artículo 132.2 de la Constitución.

Desde un punto de vista dogmático, esta declaración no forma parte del llamado bloque de la constitucionalidad, por lo que deberíamos concluir sin complicaciones que el título de dominio público no atribuye competencias. Así lo ha dispuesto en reiteradas ocasiones la jurisprudencia.

Desde un plano pragmático, las evidencias son irrefutables: el titular del dominio público, el Estado, disfruta de un conjunto de facultades que, llamadas *competencias* o *potestades*, lo hacen protagonista de excepción respecto a los bienes demaniales. Esta realidad ha llevado a reconocidísimos especialistas en la materia a calificar de estéril la polémica sobre si el dominio público es o no título competencial. Menéndez Rexach recuerda, por ejemplo, que en más de treinta ocasiones la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Costas se apoya en la titularidad demanial para justificar determinadas competencias atribuidas por la Ley a la Administración del Estado.¹⁴

Reconocida la realidad que pone de manifiesto el autor, parece importante, sin embargo, seguir defendiendo aquellas palabras del Tribunal Constitucional que apaciguaron tantos y tantos conflictos de competencia, a favor, muchas veces, de una Administración autonómica reivindicativa del papel que la Constitución y Estatuto le han encomendado:

(...) la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución (...) para delimitar competencias (...) el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de competencias de los diversos entes públicos que las ostentan (...). (STC 77/1984, FJ 3º)¹⁵

14. Cfr. Menéndez, *La Ley de Costas en la jurisprudencia*, 412 y ss. *Vid.* también los estudios de J. González García sobre esta cuestión, en los que afirma que la «titularidad», respecto a estos bienes de dominio público, deja de ser una titularidad de los bienes y pasa a ser una titularidad de las competencias que se ejercitan sobre ellos. Cfr. González, *La titularidad de los bienes de dominio público*, y «Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas», 51 y ss.

15. Y se continúa afirmando que: tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como la doctrina del Consejo de Estado, han sostenido en forma inequívoca y, concretamente, respecto a los puertos y a la zona marítimo-terrestre, que unos y otros forman parte del territorio municipal en el que están enclavados (...). Parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en las Comunidades Autónomas (...).

El dominio público es un título de intervención dirigido primordialmente a proteger la afectación de determinados bienes, que excluye del tráfico ordinario y a los que confiere un régimen jurídico exorbitante. En palabras del TC referidas al dominio público marítimo-terrestre:

el legislador no solo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que además ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias, (...) las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esa titularidad (...) pues como es obvio, el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas. (FJ.I.C STC 149/1991)

Hasta este punto, la doctrina constitucional mantiene absoluta coherencia: el Estado dispone de facultades para la protección del dominio público marítimo-terrestre y para garantizar su uso público. Más allá de estas facultades, las cuestiones competenciales deben resolverse conforme al bloque de la constitucionalidad, esto es, la distribución de competencias operada en los artículos 148 y 149 y reconocidas en los estatutos de autonomía.

Ahora bien, cuando las competencias autonómicas que se desarrollan sobre el dominio público marítimo-terrestre llegan a condicionarse hasta el punto de anularse so pretexto de las facultades de protección que corresponden a su titular, saltan las alarmas. Y es en ese momento cuando hay que replantearse si la doctrina constitucional sigue siendo tan coherente como se acaba de afirmar.

4. Competencias autonómicas sobre el dominio público marítimo-terrestre

Un simple repaso a los artículos 148 y 149 de la Constitución española permite identificar las competencias concurrentes sobre el espacio físico marítimo-terrestre. Pues bien, con ánimo de no volver sobre cuestiones ya resueltas ni adelantar conclusiones, basta con mencionar las que son, a mi juicio, las reglas de juego esenciales para un correcto entendimiento de la concurrencia competencial sobre un determinado espacio físico:

1.^a) Para determinar el alcance de las competencias estatales y autonómicas hay que atender al bloque de la constitucionalidad, formado por la

Constitución y los estatutos de autonomía. Nuestra jurisprudencia constitucional ha mantenido que, al margen de lo previsto en el artículo 149 de la Constitución y en los estatutos de autonomía, ni el Estado ni las CC. AA. pueden apoyarse en otros preceptos para atribuirse determinadas competencias.¹⁶

2.^a) Es necesario partir del concepto no absoluto de *competencias exclusivas*, en el sentido de que hay que ponerlo en relación con otras competencias que puedan ostentar otros entes territoriales en razón a otros títulos. En determinados supuestos, el carácter de exclusividad no implica excluir cualquier otra competencia sobre la materia, y frecuentemente se genera el fenómeno de competencias «concurrentes», que se explica por el juego de la pluralidad de títulos. La concurrencia de competencias se produce, en esos casos, sobre la «materia» y la exclusividad se fundamenta en «títulos» diferentes.¹⁷

3.^a) Debe aceptarse con naturalidad la existencia de límites en el ejercicio de las competencias exclusivas, que se derivan precisamente de competencias atribuidas a otro ente territorial en razón a otros títulos. El artículo 149.1 de la Constitución no ofrece un criterio único para asignar las competencias. De hecho, suelen concurrir reglas competenciales diferentes sobre un mismo objeto; se trata de un fenómeno que se repite con frecuencia en los diversos conflictos constitucionales entre el Estado y las CC. AA. La solución del conflicto dependerá del título competencial que se estime prevalente. En esos casos, el TC deberá efectuar como una de las primeras tareas la de «calificar las materias», determinar siempre la categoría genérica —de entre las referidas en la Constitución y en los estatutos— a la que primordialmente se reconducen las competencias con-

16. *Vid.* SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, 42/1981, de 22 de diciembre, 58/1982, de 26 de julio, 76/1983, de 5 de agosto, 85/1984, de 25 de julio, 95/1984, de 18 de octubre, 146/1986, de 25 de noviembre, 20/1988, de 18 de febrero, etc. Ni los decretos de traspasos —cuya función se reduce a interpretar el orden de competencias establecido pero que en ningún caso prevalecerán sobre las previsiones constitucionales o estatutarias— ni los preceptos constitucionales o estatutarios situados fuera de las listas competenciales —que deben configurarse como simples principios directivos, límites o mandatos relativos al ejercicio de las competencias o como concreciones a las mismas— ni la cláusula de «interés general» han de interpretarse como títulos atributivos de competencias. *Vid.* Meilán, *La ordenación jurídica de las autonomías*, 132 ss., Viver, *Materias competenciales y TC*, 96, y Carro, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Galicia*, 315.

17. Cfr. Meilán, *La ordenación jurídica de las autonomías*, 151 y ss.

trovertidas, puesto que es esta la que fundamentalmente proporciona el criterio para la delimitación competencial.¹⁸

Pues bien, como ha reconocido el TC (STC 38/2002), las comunidades autónomas ostentan en el DPMT las competencias que les reconocen la CE y los estatutos de autonomía. Cuando estas competencias coinciden sobre el «territorio» autonómico, tendrán el alcance que les reconozcan los respectivos títulos atributivos de la competencia, partiendo, como es lógico, de la comprensión de los conceptos de competencias exclusivas, concurrentes y compartidas; pero existen competencias autonómicas que se ejercen «fuera» del territorio autonómico, porque así lo dispone expresamente el bloque de la constitucionalidad o así se infiere de la propia naturaleza de la actividad. En uno y otro caso, el DPMT interferirá, ya lo veremos, no como título competencial pero sí como condicionante del ejercicio de las competencias propias.

El TC no ignora que los términos en que se efectúa el reparto competencial en la Constitución y los estatutos de autonomía ha exigido en numerosas ocasiones su intervención como máximo intérprete del texto constitucional. En muchas de esas ocasiones el Tribunal Constitucional utiliza como criterio central para la atribución «la naturaleza de las competencias» o, en expresión de González García, la «función económico-social de la competencia».¹⁹ La dificultad del criterio estriba en que no admite formulaciones de tipo general, sino que exige analizar el caso concreto y determinar si, a la vista de la naturaleza de la competencia controvertida, puede ser o no reconocida a las comunidades autónomas. A continuación, se analizan algunos ejemplos muy significativos.

4.1. La competencia sobre ordenación del litoral

El reconocimiento en algunos estatutos de autonomía de primera generación de la competencia autonómica para la ordenación del litoral —de

18. *Ibid.* 156 ss., y STC 80/1985, de 4 de julio. *Vid.* Martín-Retortillo, «Competencias estatales y autonómicas en materia de aguas», 25 ss., que diferencia, entre los distintos títulos competenciales, los de carácter genérico y específico, los directos y los residuales, y cita respecto al dominio público hidráulico las competencias específicas que, en materia de aguas, sancionan la Constitución española y los estatutos de autonomía, y, junto a ellas, las relativas a los recursos naturales, al medio ambiente, a las obras públicas, al régimen energético, a la ordenación del territorio, a la sanidad, a la ordenación general de la economía, etc.

19. González, «Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas», 73.

modo diferenciado, al menos nominalmente, de la genérica competencia sobre ordenación del territorio— espoleó a la doctrina, primero, y por necesidad al Tribunal Constitucional, después, en la búsqueda de una interpretación del principio de territorialidad más acorde con la realidad del Estado de las autonomías, con unos resultados decepcionantes.

Qué ha de entenderse por «ordenación del litoral» plantea considerables dificultades ante la propia indeterminación jurídica del concepto de litoral. Con anterioridad a la STC 149/1991, de 4 de julio (sobre la Ley de Costas), un importante sector doctrinal defendió la separación entre los conceptos de ordenación del territorio y ordenación del litoral. Así, por ejemplo, Meilán Gil, afirmaba en 1988 que:

la concreta competencia sobre ordenación del litoral supone algo no reconducible e identificable agotadoramente con la ordenación del territorio y del urbanismo. Ha de salvarse en la medida de lo posible la singularidad de aquella competencia, sin subsumirla en la genérica de ordenación del territorio y sin reducirla al urbanismo.²⁰

En otra posición, también muy matizada, se hallaban autores como Sainz Moreno, para quien el litoral forma parte del territorio de las comunidades costeras y, por tanto, la ordenación del litoral no es más que una especialidad de la ordenación del territorio.²¹ Pérez Conejo defendió que la interpretación adecuada sobre la «ordenación del litoral» parece ser la de una ordenación basada en el criterio de la «planificación en profundidad», es decir, «una ordenación racional hacia el interior del territorio en contraposición al asentamiento de actividades y localización de los usos efectuados, tradicionalmente, en la primera franja adyacente al mar».²²

En la STC 149/1991 (sobre la Ley de Costas), el Tribunal Constitucional restó relevancia constitucional al dato de que de algunas comunidades autónomas costeras que han asumido en sus estatutos de autonomía la competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio (art. 148.1.3.^a de la

20. Meilán, «Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre», 18. La cursiva es nuestra.

21. En este sentido, por ejemplo: Sainz, «Término municipal y dominio marítimo», 194, y Perales, «Legislación urbanística y legislación sectorial», 123 y 124. También es la postura de Pérez Andrés, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, 381 y ss.

22. Pérez Conejo, *Las costas marítimas*, n. 103. Donde se citan, para apoyar este criterio — utilizado, además, por la mayoría de los países europeos—, entre otros, los trabajos de García Álvarez, *Análisis del litoral español*, y Michaud, *Ordenación de las zonas litorales*.

CE)²³ no hayan asumido expresamente el título específico de «ordenación del litoral»:²⁴

Todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral, como sin duda han entendido los autores de la Ley de Costas, en cuyo artículo 117 se hace una referencia genérica a todo planteamiento territorial y urbanístico «que ordene el litoral», concepto éste 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. (FJ 1.º A)

Con este razonamiento, aparentemente neutro, se provocó una vuelta atrás hacia una concepción estricta del principio de territorialidad que restringía en la práctica las competencias autonómicas de ordenación a los espacios que físicamente formasen parte del elemento físico «tierra».

Los conflictos competenciales fueron bidireccionales, es decir, el TC no solo se pronunció ante leyes consideradas intrusivas por las CC. AA. sino a la inversa: algunas leyes autonómicas que pretendieron ordenar el litoral provocaron los correspondientes pronunciamientos del TC ante la impugnación estatal (pueden verse por todas las SSTC 46/2007, de 1 de marzo; 87/2012, de 18 de abril, y 137/2012, de 19 de junio).

Lo cierto es que los nuevos estatutos de autonomía marcan un nuevo rumbo. Por un lado, y al amparo de la expresión de «aguas territoriales», «aguas jurisdiccionales», «litoral» o simplemente «mar», proyectan expresamente sus competencias más allá del «territorio» en sentido estricto.

23. Sobre la «ordenación del territorio» existe una abundante bibliografía, que es imposible recoger aquí. No obstante, por su carácter sintético puede citarse el trabajo de López Ramón, «Planificación territorial», de 127 a 150, en que se distingue entre las funciones —tan íntimamente ligadas— del «medio ambiente», «ordenación del territorio» y «urbanismo».

24. En su versión inicial, los estatutos de autonomía del País Vasco, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Canarias, Murcia y Asturias utilizaron los términos *ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*; el Estatuto de Autonomía de Andalucía recogió —en su art. 13.8— dentro de la competencia sobre «Política territorial» los subconceptos de *ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*; el Estatuto de las Islas Baleares enunció su competencia sobre el litoral como integrante de la «ordenación del territorio». En el caso de Canarias y Murcia, la competencia sobre «ordenación del litoral» se introdujo a través de la modificación de sus estatutos de autonomía: por las leyes orgánicas 4/1996, de 30 de diciembre y 1/1998, de 15 de junio respectivamente. Cfr. Pons, *El régimen jurídico de la ordenación de los espacios portuarios*, 164; *vid.* asimismo, Pou, «Ordenación del litoral», 521-537; y Pérez Andrés, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, 306 y 307; más recientemente, el trabajo de Aguirre, *L'ordenació del litoral català*.

Por otro lado, explicitan el contenido de la competencia sobre ordenación del litoral.

Por ejemplo, el Estatuto de Autonomía para Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) dispone sus competencias sobre la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en «el mar», respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición (art. 149.3.b).

Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) reconoce a la comunidad autónoma la competencia exclusiva en materia de «ordenación del litoral» (artículo 56.6) y concreta su contenido en un conjunto de atribuciones entre las que se encuentran, por ejemplo, además de la que antes se señaló respecto a Cataluña (gestión de títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre y concesiones de obras fijas en el mar), la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general, la ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general, así como la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral andaluz.

Finalmente, y sin agotar la cuestión, el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (reformado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero) declara en su artículo 30 la competencia exclusiva de la comunidad autónoma en materia de «ordenación del territorio, incluyendo el litoral» (art. 30.3); «pesca y actividades recreativas en aguas interiores, cría y recogida de marisco, acuicultura» (art. 30.22); «pesca marítima en las aguas de las Illes Balears» (art. 30.50); en su art. 31, «en el marco de la legislación básica», le corresponden «el desarrollo legislativo y la ejecución» de «concesiones administrativas en el ámbito sustantivo de competencias de la comunidad autónoma» (art. 31.5); y en su art. 32, «en los términos que se establezcan en las leyes y normas reglamentarias» estatales, le corresponde «la función ejecutiva» en la materia:

la gestión del DPMT, respetando el régimen general del dominio público, especialmente en lo que se refiere a la concesión de autorizaciones; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral que no sean de interés general; la policía administrativa en la zona de DPMT y las concesiones y los amarres. A estos

efectos, se entiende por DPMT el comprendido tanto por el ámbito terrestre como por las aguas interiores y el mar territorial. (art. 32. 17)

La STC 31/2010, de 28 de junio (sobre Reforma del Estatuto de Cataluña), valora las novedades introducidas en el Estatuto catalán y, entre ellas, el título competencial de ordenación del litoral, y señala lo siguiente:

El art. 149.3 b) EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva de ordenación del litoral que comprende «la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición». El precepto impugnado asigna, por tanto, una serie de competencias ejecutivas a la Generalitat que se proyectan sobre el dominio público marítimo terrestre, de titularidad estatal (art. 132.2 CE). Dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas (sobre puertos de competencia autonómica, instalaciones de ocio, marisqueo y acuicultura, entre otras), la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que —a un lado ahora «las concesiones de obras fijas en el mar», que examinaremos a continuación—, aquélla no resulta vulnerada. La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del «régimen general del dominio público», lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración.

La doctrina constitucional se completa a propósito de la competencia para gestionar las concesiones de obras fijas en el mar. Obviamente, los recurrentes invocaron la STC 149/1991, de 4 de julio [F. 7 A b)], que declaró la constitucionalidad del artículo 110 de la Ley de Costas, que reserva a la Administración del Estado la concesión de las obras fijas en el mar. El TC invoca su «doctrina sobre lo que hemos dado en llamar la territorialidad de las competencias autonómicas», conforme a la cual:

si bien los puertos y la zona marítimo-terrestre forman parte del territorio autonómico, es distinto el caso del mar territorial, en el que solo excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad

ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo...), bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad.

Para llegar a la conclusión siguiente:

Por tanto no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo-terrestre (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) y que tengan como referencia, en ambos casos, competencias de las Comunidades Autónomas en los términos estrictos antes señalados, siendo entonces legítima la previsión del precepto estatutario impugnado que atribuye la competencia ejecutiva a la Generalitat, pero sometiéndola, como reza el encabezamiento del precepto, al «régimen general del dominio público», cuyo establecimiento corresponde al Estado, y a «las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición», excepciones estas últimas que también deben ser fijadas por el Estado ex artículo 149.1.23 CE. (FJ 92)

(...) Por tanto no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo-terrestre (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) y que tengan como referencia, en ambos casos, competencias de las Comunidades Autónomas en los términos estrictos antes señalados, siendo entonces legítima la previsión del precepto estatutario impugnado que atribuye la competencia ejecutiva a la Generalitat, pero sometiéndola, como reza el encabezamiento del precepto, al «régimen general del dominio público», cuyo establecimiento corresponde al Estado, y a «las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición», excepciones estas últimas que también deben ser fijadas por el Estado ex art. 149.1.23 CE. (...) En conclusión, de acuerdo con lo que hemos venido señalando, ha de ser desestimada la impugnación del art. 149.2, 3 b) y 4 EAC. (FJ 92)

Esta jurisprudencia, reiterada en la STC 18/2022, de 8 de febrero, recaída a propósito de la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Ordenación del Litoral de Cataluña, no ha pasado desapercibida. En Galicia, ha llevado al Consejo Consultivo a afirmar en su Dictamen 227/2022, de 20 de julio, que la competencia asumida por la Comunidad Autónoma de Galicia sobre la ordenación del territorio y del litoral comprende todas las facultades o funciones que naturalmente son desarrolladas en relación con tal materia.

Y concluye que, al tratarse de funciones que forman parte ya del acervo competencial autonómico —pendientes solo de traspaso de medios y servicios para su ejercicio efectivo—, podrán dictarse, en el ejercicio de la competencia autonómica en materia de ordenación del litoral, normas de rango legal y/o reglamentario que disciplinen, con respeto del régimen general del dominio público, cuestiones relacionadas con el ejercicio de tales funciones ejecutivas, y condicionadas, en su aplicación, al traspaso efectivo. En estos momentos, el Consejo de la Junta de Galicia ha iniciado el trámite legislativo, mediante la aprobación del anteproyecto de ley de ordenación del litoral de Galicia.

4.2. Las competencias autonómicas sobre medio ambiente y su proyección sobre el mar

Las tensiones competenciales sobre el mar alcanzan su máximo exponente en la interpretación del artículo 149.1.23 de la Constitución española, que reconoce la competencia exclusiva del Estado sobre «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». A su vez, el artículo 148.1.9 permite a las comunidades autónomas asumir competencias en «la gestión en materia de medio ambiente».

El TC se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre las competencias en materia de medio ambiente. Nos centraremos en el análisis de las sentencias más significativas, que han marcado una interesante evolución en alguno de sus aspectos relacionados con las aguas marinas.

4.2.1. El alcance de la expresión «legislación básica» en el art. 149.1.23 de la Constitución

No se puede decir que la doctrina del TC haya sido estática en el aspecto enunciado. La evolución es clara y expresa, en la que son dos los pronunciamientos más significativos: el que se realiza a propósito de la Ley de Costas (STC 149/1991) y el que se lleva a cabo a propósito de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (STC 102/1995).

El TC analiza el título medioambiental del artículo 149.1.23 de la Constitución en el FJ 1 de la STC 149/1991 (sobre la Ley de Costas) y advierte

sobre los términos en los que la Constitución recoge esta competencia exclusiva del Estado: no utiliza aquí la Constitución, en efecto, como en otros lugares (v. gr. en el art. 149.1.13.º, 16.º, 18.º o 25.º), el concepto de bases, sino el de legislación básica, del que también hace uso en otros párrafos (17.º y 27.º) del mismo apartado 1.º del artículo 149. A diferencia de lo que en estos sucede, sin embargo, no agrega explícitamente (como en el art. 149.1.27.º) ni implícitamente admite (así el 149.1.17.º) que el desarrollo de esta legislación básica pueda ser asumido, como competencia propia, por las comunidades autónomas, sino que precisa que la eventual competencia normativa de estas es la de «establecer normas adicionales de protección». Esta redacción del texto constitucional lleva al TC a la conclusión de que:

el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado solo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que había de ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente (sin perjuicio, claro está, de que este estándar proteccionista común fuese mejorado, por así decir, por las Comunidades Autónomas).

Sin embargo, y aunque algunos estatutos de autonomía se ajustan precisamente a dicho entendimiento, hay otros estatutos de autonomía que atribuyen a la correspondiente comunidad autónoma competencia para desarrollar la legislación básica del Estado sobre medio ambiente.²⁵ A juicio del TC:

25. Los estatutos de autonomía ofrecieron, en su versión originaria, diferencias muy notables en la materia principal de los litigios que nos convocan, vale decir el medio ambiente. A tal fin, el TC, en su STC 102/1995 (sobre la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres), los clasifica en dos grupos, cuyo elemento definidor es el procedimiento de elaboración, según se trate de los cauces previstos en los artículos 143 o 151 de la Constitución. Así, los comprendidos en este último atribuyeron a las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña, Galicia y el País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica estatal en este tema [artículo 15.1.7 EAA; artículo 10.1.6 EAC; artículo 27.30 EAG y 11.1 a) EAPV], invocando el precepto constitucional en el cual se encuadran (artículo 149.1.23.ª). En el segundo grupo, los diversos estatutos de autonomía contuvieron siempre, por supuesto, una referencia a la protección del medio ambiente pero con encuadramientos de muy diverso tenor y con la utilización de los más variados títulos competenciales, desde la mera alusión a las «normas adicionales», como se dice en los de Baleares, Cantabria, Castilla y León (artículos 11.5, 25.1.h y 26.1.10, respectivamente) o al «desarrollo de la legislación estatal», caso del de Aragón [artículo 36.2.c)] hasta la «función ejecutiva» y «la gestión o la ejecución», que se asumen en el de Canarias, así como en el

esta atribución es, sin duda, legítima, pues al precisar que el Estado tiene competencia exclusiva para la legislación básica sobre protección del medio ambiente, «sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección», la Constitución no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar también, mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal, cuando específicamente sus Estatutos les hayan atribuido esta competencia.

Sin embargo, la obligada interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución fuerza a entender, a juicio del TC, que:

en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno.

En la STC 102/1995 (sobre la Ley de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestre), el TC se aparta expresamente de esta doctrina, en lo que se refiere al inciso final en cursiva, y establece, sin género de dudas, que:

en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo «menor que en otros ámbitos», no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1.º, D, in fine) de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de

cántabro y el castellano-leonés [artículos 33.a), 24.a) y 28.3]. Sin embargo, como reconoce el TC en diversas ocasiones:

tal heterogeneidad ha sido reconducida a una cierta uniformidad por obra de la Ley Orgánica 9/1992, donde se transfirió a las Comunidades Autónomas de Aragón, Baleares, Cantabria y Castilla y León, entre otras, «el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de... normas adicionales de protección del medio ambiente»... «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca» (artículo 3). Hoy en día, por tanto, el esquema en la materia está en función de conceptos aparentemente simples, por una parte el de lo básico y por la otra el de su desarrollo y ejecución. La exposición de motivos de la Ley Orgánica 9/1992 desvela la aspiración de nivelar en este aspecto las Comunidades Autónomas a quienes se transfieren competencias con aquellas otras que ya las disfrutaban. Por tanto el «desarrollo legislativo y ejecución» en ambos casos ofrecen análogo significado y tienen como referencia las normas básicas estatales de las cuales traen causa las autonómicas, mientras que las «adicionales» sirven para establecer una protección medioambiental más intensa. (STC 102/1995)

las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido.

4.2.2. La «transversalidad» de las competencias medioambientales

En la STC 102/1995 (sobre la Ley de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestre), el TC hace hincapié en el «carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente», que determina precisamente que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982) y provoque una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Por eso mismo:

el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente «transversal» por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (artículo 148.1.ª, 3.ª, 7.ª, 8.ª, 10.ª y 11.ª CE) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él.

La transversalidad predicada —señala el TC— no puede justificar su vis expansiva, ya que «en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino solo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora».²⁶

26. El TC recuerda en este punto la doctrina ya expuesta sobre la concurrencia de competencias:

Como ya dijimos respecto de las aguas en la STC 227/1988 y más precisamente en la STC 144/1985, los recursos naturales son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación a los cuales la Constitución y los Estatutos han atribuido diversas competencias. En tal sentido, hemos reconocido en más de una ocasión que un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en el espacio (SSTC 77/1982 y 103/1989), pudiendo pues, coexistir títulos competenciales diversos. Así, junto al medio ambiente, los de ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forestales, o hidráulicos, caza y pesca o comercio interior entre otros. Ello significa, además, que sobre una misma superficie o espacio natural pueden actuar distintas Administraciones públicas para diferentes funciones o competencias con la inexorable necesidad de colaboración (SSTC 227/1988 y 103/1989) y, por supuesto, coordinación.

Como el propio TC reconoce, para deslindar cada supuesto de concurrencia competencial, es necesario operar con dos criterios, uno objetivo y otro teleológico: es preciso identificar cada materia, pues una misma ley o disposición puede albergar varias (SSTC 32/1983 y 103/1989); es necesario, además, averiguar la finalidad del precepto (SSTC 15/1989, 153/1989 y 170/1989). Esta doble operación permitirá identificar, en cada caso, el título competencial predominante por su vinculación directa e inmediata, sin que en ningún caso pueda llegarse al vaciamiento de las competencias de las comunidades autónomas según sus estatutos (STC 125/1984).

Con estos parámetros, el TC ha despejado algunas dudas que suscitó la regulación de ciertas actividades en las que, junto al componente ambiental, pesaba y con mucha fuerza otro título competencial distinto. Es el caso, por ejemplo, de la preservación de las especies marinas, a la que se refiere el TC en su STC 102/1995, que no puede derivar en una regulación de las actividades de la caza y la pesca.²⁷

4.2.3. Las competencias ejecutivas autonómicas

En la STC 102/1995, el TC es muy rotundo respecto a las competencias autonómicas de gestión en materia de protección del medio ambiente.

Si en el engranaje de las competencias normativas del Estado y de las Comunidades pudiera crearse alguna zona en sombra o algún problema de límites —

27. En este sentido, la STC 102/1995 establece:

La caza y la pesca —dice el TC— son actividades tan antiguas como el hombre y con una repercusión que puede llegar a ser nefasta precisamente para las especies más apreciadas, algunas desaparecidas y otras al borde de la extinción, en las cuales ha primado siempre el ánimo de lucro, motor de su peligrosidad. Por lo dicho, con una concisión que pretende ser expresiva, *tiene una influencia directa para la supervivencia de la fauna silvestre, como elemento del medio ambiente*. Ello legitima la actuación estatal al respecto, dentro del marco estricto de su competencia sobre protección del medio ambiente que le es propia, la legislación básica, *pero con una penetración menos extensa e intensa, nunca expansiva además, por topar frontalmente con la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre la materia* (...) al amparo de la previsión constitucional que permite tal asunción de competencias sobre la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial (artículo 148.1.11.ª CE), ninguna de cuyas actividades puede encontrarse entre las que con carácter exclusivo corresponden al Estado, a quien solo se le defiere la pesca marítima, (artículo 149.1.19.ª). *Se trata de un título radicalmente distinto del que respalda la Ley, sin darse entre ellos relación alguna de género y especie por estar en planos diferentes y, por ello, le queda vedado al Estado internarse en la regulación de tales actividades*. Además, su consistencia se refuerza en muchos Estatutos de Autonomía (Asturias, Murcia, Extremadura, Castilla y León) por la extensión de la competencia exclusiva sobre esta actividad a su soporte topográfico en una perspectiva estructural propia de lo medioambiental, correspondiendo, pues, a las Comunidades Autónomas, por tal interconexión, «la función protectora de los ecosistemas en los que se desarrollen».

reconoce el TC—, no ocurre lo mismo tratándose de la «gestión», que corresponde en principio a las Comunidades Autónomas. No solo la Constitución la encomienda a aquéllas, sino que además estatutariamente se les defiere la función ejecutiva no solo en el ámbito entero de la protección del medio ambiente ... sino también en las diferentes facetas que conllevan la administración, la inspección y la potestad sancionadora (...). El juego recíproco de las normas constitucionales (artículos 148.1.9 y 149.1.23 CE) y de las estatutarias pone de manifiesto «sin lugar a dudas, que las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, en general (...) corresponden a» las Comunidades Autónomas «y no al Estado». (SSTC 149/1991 y 329/1993) (FJ. 18)²⁸

Este es el paraguas competencial que ha dado cobertura a la asunción estatutaria de las competencias para la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones, como acaba de señalarse al analizar la STC 31/2010, de 28 de junio.

4.2.4. La singularidad competencial de los espacios naturales ubicados en el dominio público marítimo-terrestre

28. Esta doctrina ha llevado al TC a declarar inconstitucional el primer párrafo del art. 22 de la Ley 4/1989, en su versión original, en cuanto atribuía la gestión de los Parques Nacionales exclusivamente al Estado:

(...) la gestión de los Parques Nacionales, que la Ley atribuye en exclusiva al Estado, aun cuando sus funciones en esta materia no se agoten en la declaración del interés general de ese espacio natural que le haga merecedor de protección, pues la norma, tal y como aparece diseñada, desconoce paladinamente la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar lo legislado sobre protección del medio ambiente y la posición singular de algunas de ellas, con una competencia exclusiva sobre los espacios naturales protegidos. No hace falta insistir en el contenido del concepto de gestión, que se utiliza como sinónimo de administración y en la concepción constitucional de las potestades públicas sobre la materia cuyo ejercicio en este ámbito se configura como competencia normal o habitual de las Comunidades Autónomas y que solo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea éste, pueda participar en ella el Estado. No es admisible en cambio la exclusión de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio esté enclavado el Parque Nacional, como hace el texto en tela de juicio. Desde esta perspectiva ha de predicarse la inconstitucionalidad parcial del primer párrafo del artículo 22 en cuanto atribuye la gestión exclusivamente al Estado, sin que esa tacha se comunique al siguiente precepto.

La Ley 4/1989 fue modificada por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, que estableció un sistema de «gestión conjunta» también declarado inconstitucional por la STC 194/2004, de 10 de noviembre. Finalmente, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, recoge en su art. 36.1 que:

corresponde a las Comunidades Autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente.

La aprobación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, provocó la interposición de varios recursos de inconstitucionalidad, circunstancia que fue aprovechada por el TC para hacer una serie de pronunciamientos, en parte ya reproducidos, muy clarificadores para el estudio que tenemos entre manos. En su STC 102/1995 solo en parte ofrece respuesta a una cuestión que resultará esencial: si las comunidades autónomas tienen competencias sobre espacios naturales situados en las aguas marítimas sobre las que el Estado ejerce soberanía.

La STC 102/1995 declara inconstitucional el apartado 3 del artículo 21 de la Ley 4/1989, con una fundamentación coherente con las consideraciones extractadas en las líneas precedentes. El TC comienza recordando el contenido del precepto impugnado: se reserva al Estado la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos cuando tengan por objeto la protección de las riberas del mar, de los ríos, del mar territorial y las aguas interiores y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental [artículo 3, Ley 22/1988, de Costas, al cual remite el artículo 21.3 de la Ley 4/1989].

El TC recuerda su doctrina sobre la virtualidad del título demanial señalando que:

es opinión pacífica que la titularidad del dominio público no confiere, por sí misma, competencia alguna. Tampoco tiene tal virtud taumatúrgica la importancia de estos bienes para el interés general, valor colectivo donde estriba el fundamento de su calificación jurídica como públicos y de la adscripción de su dominio al Estado.

De acuerdo con el criterio objetivo ya señalado (la naturaleza de la actividad), el TC dice que:

es la naturaleza jurídica de la actividad el único criterio válido para juzgar de su idoneidad constitucional (...). La esencia de la declaración como acto ejecutivo no puede quedar desvirtuada por factores ajenos e inoperantes como son los topográficos. Sigue siendo cierto ahora como antes que lo básico es también la regulación mínima, donde se definan y acoten los espacios naturales dignos de protección y se tracen directrices para su uso y hasta para su gestión, sin alterar la titularidad de ésta.

Cabe, por tanto —continúa el TC—, que estos bienes de dominio público puedan constituirse en una categoría ad hoc por sus características propias y su trascendencia social, junto a los parques, las reservas, los monumentos y los paisajes. Ahora bien, «en ningún caso la titularidad dominical se transforma en título competencial desde la perspectiva de la protección del medio ambiente, sin perjuicio por supuesto de las funciones estatales respecto de estos bienes desde su propia perspectiva». Las facultades dominicales —reitera el TC— solo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público; esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, y no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas y, en lo que aquí más directamente nos ocupa, de la competencia autonómica para la ordenación territorial (STC 149/1991). En consecuencia:

la calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegible corresponde también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre. Lo mismo cabe decir de la gestión, a los solos efectos de la protección del medio ambiente, sin que la posibilidad de interferencias recíprocas, fenómeno común en el ejercicio de competencias concurrentes sobre el mismo objeto para diferentes funciones, autorice a unificarlas mediante la absorción de una por la otra. Tal tentación nos conduciría al redescubrimiento del Estado centralista. La conclusión no puede ser otra que erradicar este apartado tercero, como lo fue el posterior del art. 21, por quebrantar el orden constitucional de competencias y adolecer en consecuencia de inconstitucionalidad. (FJ 20)

La doctrina es reveladora, pero limitada. Debe tenerse en cuenta que, aunque el precepto que la provoca se refiere a los espacios naturales que «tengan por objeto la protección de bienes de los señalados en el artículo 3 de la Ley 22/1988» —es decir, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica exclusiva y la plataforma continental—, la sentencia encabeza este fundamento jurídico (20) con un título muy revelador: «Espacios naturales enclavados en

la zona marítimo-terrestre». Y a ellos exclusivamente parece referirse la doctrina transcrita.²⁹

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, afronta directamente la cuestión y se refiere en su artículo 36 a la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos con las siguientes palabras:

1. Corresponde a las Comunidades Autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente.³⁰
2. En los casos en que un espacio natural protegido se extienda por el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, éstas establecerán de común acuerdo las fórmulas de colaboración necesarias.³¹

El artículo 6 de la Ley 42/2007, bajo el título «Competencias de la Administración General del Estado sobre biodiversidad marina», dispone que corresponde a la Administración General del Estado, a través del

29. El TC se reafirma en esta doctrina en su STC 195/1998, de 1 de octubre (sobre las marismas de Santoña y Noia).

30. El criterio de la «continuidad ecológica» fue puesto de manifiesto por el Consejo de Estado en su «Informe sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la Administración General del estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración de áreas marinas protegidas». Las conclusiones del citado informe se resumen precisamente en el Dictamen elaborado por el Consejo de Estado (Dictamen 91/2010, de 25 de febrero) a propósito del Anteproyecto de la Ley de Protección del Medio Marino.

31. En términos similares se pronuncia el artículo 57 del reformado Estatuto de Autonomía para Cataluña:

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución, en materia de: e) Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos, y hábitat en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental.

Con anterioridad a la promulgación de la Ley 42/2007, la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, recogió en su artículo 16.2 que «corresponderá a la Administración General del Estado la gestión de los Parques Nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, cuando el ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situadas en la Comunidad Autónoma». Esta ley está pendiente de resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias.

Ministerio de Medio Ambiente, el ejercicio de las funciones administrativas a las que se refiere esta ley, respetando lo dispuesto en los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas del litoral, en los siguientes supuestos: cuando se trate de espacios, hábitat o áreas críticas situados en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, siempre que no concurren los requisitos del artículo 36.1; cuando afecten bien a especies cuyos hábitats se sitúen en los espacios a que se refiere el párrafo anterior bien a especies marinas altamente migratorias; y cuando, de conformidad con el derecho internacional, España tenga que gestionar espacios situados en los estrechos sometidos al derecho internacional o en alta mar.

4.2.5. La planificación de los espacios naturales

El TC, en su STC 102/1995, ha declarado conforme a la Constitución el sistema de planificación dispuesto en la Ley 4/1989. «La planificación de los recursos naturales no es sino una forma de poner orden y concierto para conseguir la utilización racional que exige la Constitución (artículo 45.1)», ha dicho el TC.

Es una ordenación del espacio y de su contenido coincidente en aquella dimensión con la ordenación del suelo y la planificación urbanística, que poco tiene que ver o nada con la planificación económica a la cual también se refiere, como competencia estatal exclusiva en lo básico el artículo 149.1.13ª CE. No es éste el título competencial ni principal ni coadyuvante donde pueda apoyarse esta Ley, que en ningún lugar de su texto lo invoca.

Contemplado desde su verdadera perspectiva, la que aporta el artículo 149.1.23 de la Constitución, el TC señala:

El mandato de planificar, tal y como aparece configurado en los cuatro párrafos que componen el artículo 4 de la Ley se acomoda sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico y en su ámbito encuentra su sede propia la determinación de los objetivos así como del contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

Cuestión distinta es quién sea el planificador. En palabras del TC: «Atención aparte merece la individualización del planificador». La referencia genérica en la Ley 4/1989 a «las Administraciones públicas competentes»

(artículo 4.1), es completada por el TC por remisión a la exposición de motivos de la propia ley, en la que puede leerse que se ofrece «así a las Comunidades Autónomas un importante instrumento para la implementación de sus políticas territoriales». Concluye, pues, el TC, que:

Serán ellas, por tanto, quienes hayan de elaborar y aprobar, con rango legal o reglamentario, los Planes de Ordenación cuanto tengan asumidos el desarrollo legislativo y la ejecución. Por otra parte, la naturaleza normativa de todos los planes, permite que esta función pueda entrar en la órbita de la competencia estatal legiferante en tanto cumpla el requisito exigido constitucionalmente al respecto, su contenido básico y mínimo. La Constitución no veda la viabilidad de un plan nacional para la ordenación de los recursos naturales, cuyo carácter básico dependería de que lo fueran los criterios utilizados (...).

4.3. La acuicultura y el marisqueo

El propio TC se refiere a la atribución «implícita» de competencias sobre acuicultura y marisqueo en el mar,³² respecto a la atribución explícita de competencias sobre pesca en aguas interiores.

Así, la Constitución de 1978 dispuso en su artículo 149.1.19 la competencia exclusiva del Estado sobre la «pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las CC. AA». A su vez, en el artículo 148.1.18 permitió a las CC. AA. que asumiesen en sus estatutos como competencia exclusiva la «pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura». Llegar a esta solución no fue fácil. En los debates parlamentarios se manifestaron las posiciones encontradas respecto al protagonismo autonómico en las cuestiones relacionadas con el aprovechamiento y utilización de los recursos pesqueros marinos, lo que hacía presagiar dificultades y conflictos futuros en esta materia.

La distribución así operada —y dejando al margen el entrecruzamiento de otros títulos competenciales concurrentes— permite deducir la existencia de varios criterios rectores del reparto de competencias. En un caso hay que atender a la actividad —en cuanto distingue entre las de pesca,

32. Cfr. las monografías ya citadas de Barrio, *Régimen jurídico de la pesca marítima*, y Sanz, *O réxime de competencias sobre pesca marítima*, y el trabajo de Sánchez, *La ordenación jurídica de la pesca marítima*. Más recientemente, los trabajos de Chapelá, *Régimen jurídico de la acuicultura marina*, y de Teijeiro, *Acuicultura marina*.

marisqueo y acuicultura— y, en otro, al ámbito espacial de aplicación, pues limita el ámbito autonómico a las «aguas interiores» cuando se refiere a la pesca.

La lógica de este reparto competencial ha sido puesta en entredicho por los numerosos conflictos competenciales producidos. La intensa conflictividad ha llevado a que el Tribunal Constitucional haya sentado una jurisprudencia cuyo estudio es imprescindible para establecer el régimen competencial en la pesca. Esta jurisprudencia, que no ha sido lineal en su evolución, ha optado por la literalidad de los términos constitucionales manejando los criterios adelantados de actividad y ámbito espacial de aplicación. Ha aclarado, asimismo, la necesidad de diferenciar dos conceptos competenciales que figuran en el artículo 149.1.19 CE: el de pesca marítima y el de ordenación del sector pesquero; referido el primero a los aspectos que inciden en la protección del recurso pesquero (condiciones y características de la actividad extractiva, régimen de explotación, conservación y mejora de los recursos), y el segundo, a los aspectos que se proyectan sobre el sector económico y productivo de la pesca (condiciones profesionales de los pescadores, formas de organización, regulación de la explotación de buques, explotación comercial, etc.). Finalmente, para conformar los fundamentos de la estructura del régimen competencial aplicable a la pesca marítima debe tenerse en cuenta la pluralidad de títulos competenciales que concurren en esta materia y, especialmente, la declaración demanial contenida en el artículo 132.2 de la Constitución.

De ahí que, en el estado actual de la cuestión competencial en la materia pesquera, la adopción de una medida en concreto supone la necesidad de distinguir si lo que persigue es una finalidad de protección del recurso natural o si su fin es el de establecer una regulación del sector pesquero. En uno u otro caso, surgen títulos competenciales diferentes, que condicionan la posible intervención estatal o autonómica. En el primero de ellos, la competencia es exclusiva de la CC. AA., si se refiere a aguas interiores, y más allá de esas aguas es del Estado. Si es organizativa del sector, la CC. AA. debe respetar la legislación básica que haya dictado el Estado.

También habrá que analizar si la actividad en cuestión sobre la que se interviene es propia de la pesca, de la acuicultura o del marisqueo. La naturaleza de la actividad condiciona la atribución competencial de las administraciones en presencia. La acuicultura y el marisqueo son de competencia exclusiva autonómica, mientras que en la pesca va a depender de si se trata de aguas interiores o exteriores.

Puede apreciarse, pues, cómo el régimen competencial diseñado va a requerir para ser operativo una previa calificación; esto es, determinar previa y específicamente una medida en concreto a fin de considerarla como referida a la protección de la riqueza pesquera, a la ordenación del sector, o propia de la actividad marisquera o acuícola. Esta operación previa será determinante para establecer el régimen competencial aplicable.

Son muy ilustrativas de esta doctrina constitucional varias sentencias (y las que en ellas se citan): la STC 103/1989, de 8 de junio (sobre la Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos); la STC 158/1986, de 11 de diciembre (sobre la Orden de 29 de diciembre de 1983 de pesca con arte claro y mosca); y la STC 9/2001, de 18 de enero (sobre la Ley 6/1993, de 11 de marzo, de Pesca de Galicia).³³ En esta última se puede leer:

En cuanto al ámbito físico del «marisqueo», el art. 148.1.11 CE y el art. 27.15 EAG lo enuncian junto con la «pesca en aguas interiores» y la «acuicultura», sin que esta última materia o aquella, la de marisqueo, expresen la restricción de su objeto a las aguas interiores. De los propios enunciados constitucional y estatutario ya hemos extraído la conclusión de que la acuicultura no tiene como referencia necesaria que su ejercicio se desarrolle en las aguas interiores [STC 103/1989, de 8 de junio, FF. 2 y 6 a)], y lo propio cabe declarar ahora en relación con el marisqueo. Es esta una conclusión a la cual conduce, no solo la formulación de la propia materia por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, sino también, como hemos visto, la consideración del ámbito físico en el que dicha actividad venía ejerciéndose con anterioridad a la aprobación del texto constitucional. (F.J.9)

5. Algunos pasos inquietantes hacia la recentralización

Pretendo finalizar este estudio compartiendo una sensación de inquietud. Desde hace algunos años, la lucha competencial sobre el litoral parece haber entrado de nuevo en escena, a propósito de regulaciones y decisiones sin duda cargadas de buenos propósitos, pero no siempre respetuosas con las reglas del juego que he tratado de presentar en las páginas anteriores. Sin profundizar en ello, porque las exigencias de espacio en esta obra co-

33. *Vid.* un estudio de esta sentencia en Barrio, y García Pérez, «El marco constitucional de la pesca marítima», 911 y ss.

lectiva no lo permiten, trataré al menos de ponerlas sobre el tapete, para su consideración.

En primer lugar, estamos asistiendo a un «toma y daca» poco enriquecedor sobre el régimen jurídico de las concesiones en el DPMT y, en particular, sus prórrogas.³⁴ Mi posición sobre la modificación operada en la Ley de Costas por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, está escrita³⁵ y, por lo que he dicho reiteradamente, solo puedo ver con buenos ojos la idea de reconducir a un marco legal razonable el régimen de las prórrogas extraordinarias y favorecer, al mismo tiempo, porque no es incompatible, la recuperación de espacios y el aprovechamiento socioeconómico de la costa, que no es más que el llamado desarrollo sostenible del litoral. En ese escenario, las prórrogas de setenta y cinco años no deberían tener cabida, pero llegar a ello debería hacerse respetando con escrupulosidad las reglas de juego; esto es, con una modificación de las leyes que las regulan, es decir, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la de Costas.

Lejos de ello, en un primer momento hemos asistido a una interpretación forzada de la Abogacía del Estado sobre el cómputo de los plazos máximos concesionales a partir de la aplicación de la normativa general de patrimonio sobre la especial de costas. En un segundo momento, hemos recibido una modificación de las reglas de plazos en una ley que poco tenía que ver con el asunto, la Ley de Cambio Climático y Transición Energética (art. 20).³⁶ Recientemente, una modificación del Reglamento General de Costas operada por el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, ha puesto del revés el régimen preexistente de las prórrogas extraordinarias, con una dosis considerable de inseguridad jurídica y serias dudas de insuficiencia de rango, que resolverá el Tribunal Supremo ante el recurso planteado por la Junta de Galicia.

En segundo lugar, creo que debemos reflexionar sobre el uso que queremos dar a nuestro litoral. La idea de recuperar el espacio, devolverlo a su estado natural y dejar la costa libre de ocupaciones en un período de

34. *Vid.* con más extensión en García Pérez, «Una década de escasos avances y algunos retrocesos en la protección de la costa», 391-426.

35. García Pérez, y Sanz, «Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas».

36. Pueden verse mis argumentos en García Pérez, «Cambio climático y planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre», 481-502.

tiempo no muy largo es una aspiración poco realista, por inalcanzable, y, seguramente, innecesaria e inadecuada si no se aborda con proporcionalidad y sensatez. Desde luego, y desde Galicia, resulta difícil de entender el litoral sin los establecimientos de la cadena mar - industria alimentaria, vinculados a la pesca, al marisqueo y a la acuicultura, con un gran peso en el PIB y modo de subsistencia de poblaciones costeras enteras. Obviamente, habrá que considerar los efectos del cambio climático, por seguridad para las personas y los bienes, y será necesario implantar una exigente cultura paisajística en todo cuanto se haga en el litoral, por supuesto; y habrá espacios intocables, por sus excepcionales valores naturales...

Sin embargo, en los últimos tiempos, a la pregunta de qué se hace en la costa y cómo se hace se responde con una invocación aséptica del artículo 32.1 de la Ley de Costas, que, como es sabido, establece que «únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación». Sin que se interprete como una exageración, podría decirse que el ejercicio exclusivo de las competencias autonómicas debe «pasar el filtro» del artículo 32.1. Es decir, el ejercicio de las competencias exclusivas se topa, en demasiadas ocasiones, con la negativa estatal, en su posición de llevar hasta las últimas consecuencias la regla de que en el demanio no puede ubicarse nada que pueda tener otra ubicación, aunque la alternativa sea imposible de asumir por su elevado coste o incluso aunque la alternativa cause un impacto ambiental superior al que pretende evitarse con la aplicación rigurosa de la medida. Por poner un ejemplo, no parece lógico que un establecimiento de depuración de aguas residuales, provenientes de instalaciones que ya ocupan el DPMT, no pueda ubicarse en el único sitio en que debería estar o que esas instalaciones, una vez construidas, no puedan dar servicio a la población más próxima. O no parece razonable que se impida ubicar un establecimiento de acuicultura marina en un espacio portuario absolutamente degradado, donde ni la protección del dominio público ni la garantía de uso público parecen argumentos suficientes para que entre en escena y con tal capacidad de decisión el Estado. Como en todo, deberíamos huir de posiciones extremas y tendríamos que evitar que el artículo 32.1 de la Ley de Costas se convierta en el filtro estatal a las iniciativas autonómicas sobre el litoral.

En tercer lugar, y con esto termino, debemos repensar las posiciones que tendremos que adoptar respecto a la ordenación del mar. Los planes de ordenación del espacio marítimo son una realidad, pero han nacido viciados desde el momento en que los usos de la pesca no figuran ni entre

los prioritarios ni entre los de alto potencial. Porque son ubicuos, se ha señalado para explicar esta ausencia, pero no resulta convincente.

La ausencia de zonas reservadas a la pesca, a pesar de que son perfectamente identificables los caladeros de mayor intensidad pesquera, deja vía libre a otras actividades, con el riesgo evidente de frenar la actividad pesquera y con el consiguiente impacto socioeconómico sobre el sector. La posición del Observatorio del Litoral es muy clara al respecto³⁷ y hemos tratado de hacerla llegar a los responsables de la ordenación, pero no ha servido para evitar que algunos de los espacios reservados a la energía eólica marina coincidan espacialmente con las zonas de mayor intensidad pesquera. El resultado es incierto, pero al menos provocará una elevada contestación social, y tal vez —y ojalá me equivoque— un cambio impuesto del modo de vida de las poblaciones pesqueras de mi tierra, Galicia.

Todas estas consideraciones han sido puestas por escrito en otras ocasiones y me remito a lo dicho. En los últimos meses, han servido para que el Observatorio del Litoral haya colaborado con el Gobierno de Galicia en su empeño en ordenar el litoral de Galicia. En su texto aparecen algunos instrumentos muy interesantes que pretenden servir para reforzar el papel que deben tener las comunidades autónomas litorales.

«Pero esa es otra historia y debe ser contada en otra ocasión.»

Michael Ende, *La historia interminable*

Bibliografía

- Aguirre i Font, J. M. *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*. Barcelona: Atelier, 2007.
- . «La nueva regulación de la costa en Cataluña: la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral». *Revista de Urbanismo y Edificación* 46 (2021): 35-62.
- Barragán Muñoz, J. M. *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Barcelona: Oikos-Tau, 1993.
- . *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales: introducción a la planificación y gestión integradas*. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2003.

37. Vid. mi opinión en «La eólica marina ante la ordenación del espacio marino», 43-53.

- . *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*. Barcelona: Ariel, 2004.
- Barragán Muñoz, J. M., y María de Andrés García (eds.). *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*. Cádiz: Universidad de Cádiz, 2005.
- Barrio García, G. *Régimen jurídico de la pesca marítima*. Madrid: Marcial Pons, 1998.
- Barrio García, G., y M. García Pérez. «El marco constitucional de la pesca marítima. A propósito de la STC 9/2001, sobre la Ley de Pesca de Galicia». *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* 6 (2001): 911 y ss.
- Calero Rodríguez, J. R. *Régimen jurídico de las costas españolas*. Pamplona: Aranzadi, 1995.
- Caro-Patón Carmona, I. «La coordinación entre la Ley de costas y la Ley de aguas: retos pendientes y primeros (e importantes) avances». En Marta García Pérez (coord.), y Francisco Javier Sanz Larruga (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, 145-162, 2009.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Galicia*. MAP, 1991.
- Chapela Pérez, R. *Régimen jurídico de la acuicultura marina*. València: Xunta de Galicia - Tirant Lo Blanch, 2003.
- Díaz Fraile, J. M. *Dominio público marítimo-terrestre: Ley de Costas*. Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, 1989.
- García Álvarez, A. (dir.). *Análisis del litoral español: diseño de las políticas territoriales*. Instituto del Territorio y Urbanismo, 1987.
- García Pérez, M. *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*. Marcial Pons, 1995.
- . «Cambio climático y planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre». En J. F. Alenza, y L. Mellado (coords.), *Estudios sobre cambio climático y transición energética*, 481-502, 2022.
- . «La eólica marina ante la ordenación del espacio marino: as cousas polos seus pasos». *Actualidad Jurídica Ambiental* 121 (2022): 43-53.
- . «Una década de escasos avances y algunos retrocesos en la protección de la costa». En *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico*, 391-426, 2022.
- García Pérez, M., y F. J. Sanz Larruga. «Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas». *La nueva regulación de las costas*, 2014.
- González García, J. *La titularidad de los bienes de dominio público*. Marcial Pons, 1998.
- Lobo Rodrigo, A. «La ordenación del dominio público marítimo-terrestre: Especial referencia a su parte marítima». En M. M. García Pérez (coord.), y F. J. Larruga (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, 229-246, 2009.

- López Ramón, F. «Planificación territorial». *Revista de Administración Pública* 114 (1987): 127-150.
- Magdaleno Mas, F. *¿Debe el agua de los ríos llegar al mar? Orientaciones para una gestión medioambiental del agua en España*. Madrid: Fundación Alternativas, 2011.
- Martín-Retortillo Baquer, S. «Competencias estatales y autonómicas en materia de aguas». *RAP* 128 (1992): 25 ss.
- Meilán Gil, J. L. *La ordenación jurídica de las autonomías*. Madrid: Tecnos, 1988.
- . *Problemas jurídico-administrativos planteados por el Prestige*. Aranzadi, 2004.
- . «Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas». *Revista de Derecho Urbanístico* 108 (1988).
- Menéndez Rexach, A. «La distribución de competencias en la Ley de Costas y la gestión integrada del litoral». En F. J. Sanz Larruga (dir.), y M. García Pérez (coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*. A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad, 2009.
- . «La gestión integrada del litoral». En M. C. Núñez Lozano (dir.), *Hacia una política integrada de la Unión Europea*, 136-185. Madrid: Iustel 2010.
- Michaud, J. L. *Ordenación de las zonas litorales*. Traducido por J. Vioque Lozano. Madrid, 1981.
- Miralles González, I. *Dominio público y propiedad privada en la nueva Ley de Costas*. Madrid: Civitas, 1991.
- Moreno Canovés, A. *Régimen jurídico del litoral*. Madrid: Tecnos, 1990.
- Perales Madueño, F. «Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: Proyecto de la Ley de Costas». *Revista de Derecho Urbanístico* 108 (1988): 123 y 124.
- Pérez Andrés, A. A. *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*. Marcial Pons, 1998.
- Pérez Conejo, L. *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*. Granada: Comares, 1999.
- . *Ensayo sobre dominio público y demanio litoral*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2001.
- Pons Cànovas, F. *El régimen jurídico de la ordenación de los espacios portuarios*. Barcelona: Cedecs, 2001.
- Pou Viver, T. «Ordenació del litoral». En *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. I, 521-537. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 1988.
- Rodríguez González, M. P. *El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección*. Marcial Pons, 1999.
- Sainz Moreno, F. «Término municipal y dominio marítimo». *Revista de Administración Pública* (1987): 112.
- Sánchez Lamelas, A. *La ordenación jurídica de la pesca marítima*. Pamplona: Aranzadi, 2000.

- Sanz Larruga, F. J. *O réxime de competencias sobre pesca marítima*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1995.
- . *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 2003.
- . «Nuevas orientaciones sobre la ordenación del medio ambiente marino y costero». *Revista General de Derecho Administrativo* 25 (2010).
- Sanz Larruga, F. J. (dir.), y M. García Pérez (coord.). *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*. A Coruña: Observatorio del Litoral y Fundación Pedro Barrié de la Maza, 2009.
- Teijeiro Lillo, M. E. *Acuicultura marina. Régimen jurídico y ordenación ambiental*. Madrid: Iustel, 2009.
- Viver Pi-Sunyer, C. *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. Barcelona: 1989.
- Zambonino Pulito, M. «Competencias en materia de medio ambiente: el supuesto peculiar de medio marino». *Revista de Derecho Ambiental* 26 (2001): 9-30.

Nota sobre los autores

Joan Manuel Trayter (coord.)

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universitat de Girona, es licenciado en Derecho por la Universitat de Barcelona (con la calificación de sobresaliente y premio extraordinario de licenciatura), diplomado en altos estudios europeos por el Centre Européen Universitaire Nancy II (Francia) y doctor en Derecho por la Universitat de Barcelona, con la máxima calificación académica. Asimismo, es presidente de la Asociación Española de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente y miembro de la Association Internationale de Droit de l'Urbanisme. Es autor de nueve libros de derecho público, entre ellos, el manual de *Derecho Urbanístico de Catalunya*, y de más de 100 artículos en la disciplina del derecho administrativo.

Josep M. Aguirre i Font

Profesor agregado de Derecho Administrativo de la Universitat de Girona, actualmente es director general del Patrimonio de la Generalitat de Catalunya. Es licenciado en Derecho, posgrado en Derecho Urbanístico y doctor por la UdG con la tesis “El régimen jurídico del litoral catalán” (*cum laude* por unanimidad y premio extraordinario). Es autor de diversas publicaciones sobre urbanismo, ordenación del litoral y cambio climático. Ha trabajado en la redacción de la Ley 8/2020, del 30 de julio, de protección y ordenación del litoral (norma pionera en el Estado, que ha puesto las bases de una nueva gobernanza del litoral), y en el Anteproyecto de ley de territorio. Ha sido miembro de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Generalitat.

Francesc Xavier Berga i Vayreda

Licenciado en Derecho por la Universitat de Barcelona, ha participado en el programa Estrategias de innovación y liderazgo para la gestión pública (IESE) y en el máster en Dirección Pública de ESADE. Es subdirector general de Coordinación de Actuaciones en el Litoral, Entornos Rurales y Montaña, encargado del diseño y la ejecución de políticas de montaña, la gestión de autorizaciones y concesiones en materia de costas, y del despliegue de la Ley de protección y ordenación del litoral. Ha dirigido las

expropiaciones de infraestructuras impulsadas por la Generalitat de Catalunya, así como los Servicios Territoriales del Departamento de Territorio en Barcelona, Catalunya Central, Lleida - Alt Pirineu i Aran, y Tarragona. Ha sido miembro de comisiones territoriales de Urbanismo y Patrimonio Cultural, y del consejo de dirección de empresas del sector público. Es docente en posgrados, másters, seminarios y jornadas organizados por universidades y colegios profesionales de Catalunya.

Avelino Blasco Esteve

Catedrático de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universitat de les Illes Balears, es director del curso de posgrado Especialista Universitario en Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio de la misma universidad (del que se han celebrado 20 ediciones hasta la fecha). Ha sido también director, de 1996 a 2010, de la *Revista de Estudios de Administración Local y Autónoma* (REALA), editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Ha publicado más de 100 trabajos (libros, artículos, etc.) sobre diferentes temas de derecho administrativo; en especial, sobre derecho autonómico balear, derecho urbanístico, derecho público del turismo y responsabilidad patrimonial de la Administración.

Marta García Pérez

Doctora en Derecho por la Universidade da Coruña (UDC), defendió su tesis doctoral “La utilización del dominio público marítimo-terrestre: estudio especial de la concesión demanial”, es actualmente catedrática de Derecho Administrativo en dicha universidad. Ha desarrollado una extensa investigación en temas relacionados con la costa, el mar, la seguridad marítima y el medio ambiente marino. Como miembro del Observatorio del Litoral de la UDC, entre su actividad más reciente destaca la participación en la redacción del Anteproyecto de ley de ordenación del litoral, que impulsa en estos momentos el Gobierno de Galicia, y el asesoramiento al sector pesquero de la demarcación noratlántica tras la publicación de los planes de ordenación del espacio marítimo.

Ángel Lobo Rodrigo

Contratado doctor de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna, su principal campo de investigación es la ordenación territorial, urbanística y del territorio, especialmente aquella centrada en el espacio litoral y marítimo. Es autor de diversas publicaciones en materia de tele-

comunicaciones, deportes, turismo y contratación pública. Asimismo, ha impartido docencia en los grados de Derecho, Geografía, Ciencias Ambientales, Relaciones Laborales, Turismo y Arquitectura Técnica, y es profesor del máster de Derecho Urbanístico de la Universidad de La Laguna. Es un firme defensor de los valores ambientales del territorio y colabora de forma habitual con asociaciones ecologistas.

Neus París i Domènech

Licenciada en Derecho por la Universitat de Barcelona, es funcionaria del Cuerpo Superior de Administración y del Cuerpo de Abogados de la Generalitat de Catalunya. En esta administración ha ocupado puestos de gestión y asesoramiento en varios departamentos y en el Gabinete Jurídico de la Generalitat como subdirectora de la DG de Servicios Consultivos y Coordinación Jurídica y como abogada de la Generalitat ante el Tribunal Constitucional. Actualmente es abogada jefa de la unidad del Gabinete Jurídico en el Departamento de Acción Exterior y UE. Como docente, ha sido profesora asociada en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universitat de Barcelona y ha impartido cursos y conferencias en el ámbito del derecho constitucional y estatutario en aspectos relativos a la organización territorial de Estado, derechos humanos y participación autonómica en la Unión Europea.

Adriana Pousa García

Licenciada en arquitectura y urbanismo por la Universidad de Buenos Aires, y especialista en Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio por la Universidad de las Illes Balears. Trabajó como profesional liberal en Buenos Aires y en Galicia, y luego en las Illes Balears como funcionaria de la Administración pública en diferentes servicios relacionados con el planeamiento urbanístico, la disciplina urbanística, las autorizaciones en materia de costas y litoral, la habitabilidad, y las actuaciones en suelo rústico. Es funcionaria del Consejo Insular de Mallorca y trabajó también en el Departamento de Territorio del Gobierno de las Illes Balears, así como para el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico como jefa de la Demarcación de Costas en las Illes Balears.

F. Javier Sanz Larruga

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidade da Coruña, es director del Observatorio del Litoral de dicha universidad. Asimismo, es

miembro del Observatorio de Políticas Ambientales de España encargado del capítulo sobre Ordenación y Gestión del Litoral, y de la Comisión Académica del Campus Internacional de Mar (Universidad de Vigo). Es director de cinco libros colectivos sobre materias relacionadas con la ordenación y protección del litoral y autor de más de medio centenar de publicaciones jurídicas sobre Derecho del Litoral.

Índice general

Presentació	7
Presentación	11
I. Las coordinadas constitucionales y estatutarias en materia de costas y litoral	15
<i>Joan Manuel Trayter</i>	15
1. Introducción	15
2. La distinta regulación legal y jurisprudencial de las costas y el litoral	15
2.1. La preocupación por el turismo de sol y playa: la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas	15
2.2. La Constitución española de 1978	16
2.3. La preocupación por la protección del litoral: el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, los reales decretos de traspaso y la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas	17
2.4. La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas	18
2.5. El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. Las reglas competenciales	18
2.6. La Ley 7/2021, de 20 de mayo, del Cambio Climático y Transición Energética	24
2.7. La Ley 8/2020, de 30 de julio, de Ordenación del Litoral	24
II. Competencias estatales y autonómicas en materia de costas	27
<i>Avelino Blasco Esteve</i>	27
1. Introducción	27
2. Las competencias del Estado en materia de costas: argumentos de la jurisprudencia constitucional	29
2.1. La titularidad del DPMT como título atributivo de la competencia estatal	29
2.2. Otros títulos competenciales del Estado para regular el DPMT	41
3. Conclusión final	56

III. La conflictividad en relación con las competencias estatales en materia de costas: la perspectiva autonómica	59
<i>Neus París Domènech</i>	59
1. Introducción	59
2. El Estado como titular del dominio público marítimo-terrestre. Incidencia de esta titularidad en el sistema de distribución de competencias	61
3. La ordenación del litoral como título competencial de las comunidades autónomas que incide sobre la zona marítimo-terrestre y las playas. Especial referencia a Cataluña	70
IV. Los trasposos de funciones y servicios en materia de costas. La experiencia catalana	87
<i>Francesc Xavier Berga Vayreda</i>	87
1. Introducción	87
2. Evolución legislativa. Los trasposos en materia de gestión de los títulos de ocupación del dominio público	89
3. Conclusiones	104
V. La pluralidad competencial en materia de costas y litoral (Illes Balears)	107
<i>Adriana Pousa García</i>	107
1. Introducción	107
2. Normativa aplicable	109
3. Administraciones implicadas	115
4. La delimitación de las franjas de litoral	118
5. Competencias de la Administración del Estado. Costas	127
6. Competencias de la Administración del Estado. Puertos	129
7. Competencias de la CAIB. Costas	131
8. Competencias de la CAIB. Puertos autonómicos	132
9. Competencias de los consejos insulares	135
10. Competencias municipales	136
11. Esquemas resumidos de diferentes procedimientos del Estado, del GOIB y de los consejos insulares	137
VI. Los trasposos de competencias en materia de costas a Canarias: una visión prospectiva	141
<i>Ángel Lobo Rodrigo</i>	141
1. Introducción	141
2. Breve <i>excursus</i> sobre los reales decretos de trasposos	142
3. Los reales decretos de trasposos en materia de costas. En especial, el caso canario	146
3.1. Cuestiones preliminares. Los antecedentes. Comparativa entre los distintos reales decretos de trasposos en materia de litoral	146

3.2. Estudio singular del real decreto de traspasos a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de litoral	148
4. La gestión y recaudación de los cánones de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre	158
5. Funciones concurrentes de la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias	159
6. En especial, las obras de interés general	161
7. La natural transición hacia una mayor soberanía de las comunidades autónomas en materia de costas	163
VII. La planificación espacial marina, la interacción tierra-mar y su incidencia sobre las competencias autonómicas	167
<i>F. Javier Sanz Larruga</i>	167
1. Introducción	167
2. La planificación espacial marítima en el marco del grupo normativo marítimo-costero	169
2.1. La incidencia de la «política marítima integrada» de la Unión Europea y su desarrollo tras el Pacto Verde Europeo	169
2.2. La transposición al ordenamiento español de las directivas sobre estrategia marina de 2008 y sobre la ordenación espacial marítima de 2014: la Ley 41/2010 y el Real Decreto 363/2017	171
2.3. La articulación entre las estrategias marinas y los planes de ordenación del espacio marítimo. ¿Exclusión de las aguas costeras?	174
3. La clave de la interacción tierra-mar en la gestión integrada del litoral	177
3.1. La consideración de la interacción tierra-mar como clave en la gestión del litoral	177
3.2. La plasmación de la necesaria consideración de la interacción tierra-mar en la normativa vigente. Su manifestación en los borradores de planes de ordenación espacial marítima	181
4. Hacia una planificación espacial marítima integrada entre el Estado y las comunidades autónomas	186
4.1. Las competencias de las comunidades autónomas sobre el medio marino	186
4.2. Una planificación marina integral de los espacios marítimos a través de la coordinación y colaboración entre la Administración del Estado y las administraciones de las comunidades autónomas. Algunas propuestas	189

VIII. Bases jurídicas para una gestión integrada del litoral: el ejemplo catalán	197
<i>Josep M. Aguirre i Font</i>	197
1. Introducción	197
2. La gestión integrada de las zonas costeras en el contexto europeo	198
2.1. La Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (2002/413/CE)	200
2.2. El Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo	202
2.3. La falta de adecuación del marco jurídico estatal a las exigencias de la gestión integrada	203
3. Los estatutos de segunda generación: una oportunidad para gestionar el litoral de forma integrada	204
4. El ejemplo catalán de gestión integrada: la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral	207
4.1. Ámbito de aplicación y finalidades	208
4.2. Los instrumentos de planeamiento	210
4.2.1. El plan de protección y ordenación del litoral	212
4.2.2. Los planes de uso del litoral y de las playas	214
4.3. Los instrumentos de participación y coordinación administrativa	215
5. El filtro de constitucionalidad de la Ley 8/2020: el acuerdo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado y la STC 18/2022, de 8 de febrero	217
6. Conclusiones	220
IX. Autonomía y dominio público marítimo-terrestre: la problemática competencial sobre el DPMT en el marco del estado de las autonomías	223
<i>Marta García Pérez</i>	223
1. Consideraciones previas	223
2. Una cuestión recurrente: las competencias sobre espacios de dominio público marítimo-terrestre	225
3. La declaración demanial del artículo 132.2 de la Constitución española: alcance y efectos	228
4. Competencias autonómicas sobre el dominio público marítimo-terrestre	230
4.1. La competencia sobre ordenación del litoral	232
4.2. Las competencias autonómicas sobre medio ambiente y su proyección sobre el mar	238
4.2.1. El alcance de la expresión «legislación básica» en el art. 149.1.23 de la Constitución	238

4.2.2. La «transversalidad» de las competencias medioambientales	241
4.2.3. Las competencias ejecutivas autonómicas	242
4.2.4. La singularidad competencial de los espacios naturales ubicados en el dominio público marítimo-terrestre	243
4.2.5. La planificación de los espacios naturales	247
4.3. La acuicultura y el marisqueo	248
5. Algunos pasos inquietantes hacia la recentralización	250
Nota sobre los autores	257

Este libro es fruto de unas jornadas sobre costas y litoral organizadas en dos sesiones (en Palma, los días 31 de marzo y 1 de abril de 2022, y en Girona, el 21 de octubre del mismo año) por el Institut d'Estudis Autònòmics del Gobierno de las Illes Balears y el Institut d'Estudis de l'Autogovern del Gobierno de la Generalitat de Catalunya.

Se abordaron en dichas sesiones diferentes cuestiones en torno a tres ejes: la dinámica de aplicación de los estatutos de segunda generación de las comunidades autónomas costeras, el alcance funcional real de las competencias asumidas, a la vista de las funciones ejecutivas y de los controles que mantiene el Estado, y el funcionamiento de los mecanismos de colaboración, tanto los de cooperación como las comisiones mixtas encargadas de negociar y verificar los correspondientes traspasos.

En definitiva, el contenido de este libro constituye un trabajo de calidad y de referencia para todos los operadores del sector, ya sean representantes de la Administración, académicos o expertos interesados en la distribución competencial en el ámbito de las costas y el litoral. Se trata de un estudio con vocación de balance del período precedente y de prospección en una materia, sin embargo, evolutiva y dinámica, dado que se ve afectada por fenómenos sobrevenidos, cada vez más relevantes —como la preservación de los espacios naturales para frenar la pérdida de biodiversidad, en el contexto de las políticas públicas cuyo objeto es reducir al máximo el impacto del cambio climático—, pero también por la necesidad de ajustar la gestión del litoral a un esquema de organización territorial del poder equilibrado y cercano a las necesidades de la ciudadanía.

ISBN 978-84-19695-19-2



9 788419 695192