



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 66_xullo-decembro 2023 | pp. 5-34
Santiago de Compostela, 2023
<https://doi.org/10.36402/regap.v2i66.5118>
© Adrián Agustín Vázquez Rodríguez
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 04/08/2023 | Aceptado: 19/12/2023
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

A Lei de ordenación e xestión integrada do litoral de Galicia no réxime constitucional de atribución de competencias entre Estado e comunidades autónomas

La Ley de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia en el régimen constitucional de atribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas

The Law on coastal planning and integrated management of Galicia in the constitutional regime of attribution of competences between State and autonomous communities

66 Regap

Regap



ESTUDIOS

ADRIÁN AGUSTÍN VÁZQUEZ RODRÍGUEZ

Membro do Observatorio do Litoral
Universidade da Coruña

aavazquezrodriguez@gmail.com

Resumo: Este traballo analiza a repartición de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas en materia de ordenación do litoral, tomando como referencia a recente Lei de ordenación e xestión integrada do litoral de Galicia. En primeiro termo, exponse como o litoral é concibido na doutrina constitucional e a noción de territorio e competencias “extraterritoriais” das comunidades autónomas. Aténdese especialmente á Sentenza do Tribunal Constitucional 149/1991, sobre a Lei de costas de 1988, e á evolución que esta doutrina sufriu, moi especialmente nas sentenzas 31/2010 e 18/2022. Finalmente, examínase a regulación da nova lei galega e as súas innovacións con respecto deste réxime de competencias.

Palabras clave: Litoral, competencias, dominio público marítimo-terrestre, costas, medio ambiente.

Resumen: Este trabajo analiza el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de ordenación del litoral tomando como referencia la reciente Ley de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia. En primer término, se expone cómo el litoral es concebido en la doctrina constitucional y la noción de territorio y competencias “extraterritoriales” de las comunidades autónomas. Se atiende especialmente a la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, sobre la Ley de costas de 1988, y a la evolución que esta doctrina sufrió, muy especialmente en las sentencias 31/2010 y 18/2022. Finalmente, se examina la regulación de la nueva ley gallega y sus innovaciones con respecto de este régimen de competencias.

Palabras clave: Litoral, competencias, dominio público marítimo-terrestre, costas, medio ambiente.

Abstract: This paper analyses the distribution of competences between the Spanish State and its autonomous communities regarding coastal planning, taking the recent Law on Coastal Planning and Integrated Management of Galicia as a reference. Firstly, it explains how the coastline is conceived in the Spanish constitutional doctrine and the notion of territory and the “extraterritorial” competences of the autonomous communities. Special attention is paid to Constitutional Court ruling 149/1991, on the 1988 Coastal Law, and the evolution of this doctrine, especially in rulings 31/2010 and 18/2022. Finally, it examines the regulation of the new Galician Law and its innovations with respect to this system of competences.

Key words: Coastline, competences, maritime-terrestrial public domain, coasts, environment.

SUMARIO: 1 O título de ordenación do litoral. 1.1 Introducción. 1.2 O territorio das comunidades autónomas. 1.3 Competencias autonómicas sobre o mar. 2 Xurisprudencia do Tribunal Constitucional en materia de costas. 2.1 A Lei de costas de 1988 e a Sentenza do Tribunal Constitucional 149/1991. 2.2 Evolución da xurisprudencia constitucional na materia. 2.3 A recente Lei de ordenación e protección do litoral catalá e a súa adecuación constitucional. 3 A Lei de ordenación e xestión integrada do litoral de Galicia. 3.1 Aspectos xerais e instrumentos de ordenación. 3.2 O réxime de competencias. 3.3 As áreas de protección, mellora e reordenación e outras disposicións. 4 Conclusións.

1 O título de ordenación do litoral

1.1 Introducción

O litoral é esa “franja de anchura variable, a ambos os dous lados da beira do mar, na que se produce a interacción entre a natureza, as comunidades humanas e as actividades socioeconómicas que se sustentan na existencia ou influencia do mar”. Así o define a Lei de ordenación e xestión integrada do litoral de Galicia (LOLGA en diante) no seu artigo segundo¹. Esta definición é realmente novidosa no ordenamento xurídico español². Non só polo seu contido, que trata de revolverse contra unha visión estrita do territorio que será comentada neste traballo, senón tamén pola súa propia existencia.

¹ A LOLGA foi aprobada polo Parlamento de Galicia en sesión plenaria no día 4 de xullo de 2023. *V. Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*, XI lexislatura, número 518, 5 de xullo de 2023, pp. 198971 a 199097.

² Para unha análise do concepto “ordenación do litoral”, *vid. AGUIRRE I FONT, J.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, Barcelona, 2014, pp. 49 e ss.

O tratamento do litoral no Estado español desde un punto de vista xurídico parte do chamado bloque da constitucionalidade³. A Constitución de 1978 (CE en diante) non contén ningunha mención á palabra “litoral”. Claro que ese “bloque” está conformado non só pola CE, senón tamén polos estatutos de autonomía (EA) das distintas comunidades autónomas (CA) nas que actualmente se divide o territorio do Estado. O Estatuto de autonomía de Galicia (EAG) si contén a palabra litoral, en concreto en dous preceptos. En primeiro lugar, no artigo 27:

«No marco do presente Estatuto correspóndelle á Comunidade Autónoma galega a competencia exclusiva das seguintes materias:

(...)

3. Ordenación do territorio e do litoral, urbanismo e vivenda».

Tamén no artigo 29, onde se afirma que lle corresponde á CA de Galicia a execución da lexislación do Estado en materia de verteduras industriais e contaminantes nas augas territoriais do Estado correspondentes ao litoral galego.

Pois ben, ese “litoral galego” non terá até a promulgación e sanción da LOLGA unha definición que permita comprendelo de xeito tanxíbel, e non só en abstracto. Continúa aquel artigo 2 LOLGA especificando, en medidas reais, cal é esa *franja litoral de anchura variábel*:

«Para os efectos desta lei, o litoral de Galicia esténdese cara ao interior, ata o límite administrativo dos concellos costeiros ou, cando o supere, o límite interior dos espazos naturais que radiquen nos mesmos; e mar adentro, ata o límite exterior do mar territorial⁴».

Até este punto, sen coñecer a xurisprudencia do Tribunal Constitucional (TC en diante) e os numerosos conflitos de competencias que teñen ocorrido, xa desde os primeiros anos do Estado autonómico, sobre o litoral, a materia podería parecer sinxela. O artigo 149.1 CE non inclúe o litoral como competencia propia do Estado, e as CA, en virtude da cláusula do artigo 149.3 CE, poden asumir competencias non atribuídas expresamente ao Estado, como así o fai o EAG no punto terceiro do seu artigo 27 ao incluír o litoral como competencia exclusiva da CA galega.

Porén, a competencia sobre o litoral está lonxe de ser pacífica. Esta conflictividade provén dun precepto da Constitución que nin sequera se insire no seu título oitavo, sobre organización territorial do Estado, senón no título sétimo: “Economía e Facenda”. Reprodúcense a continuación os seus dous primeiros apartados:

³ En xeral, sobre a distribución de competencias en materia de ordenación do litoral, *vid.* TRAYTER, J.M., “Las coordenadas constitucionales y estatutarias en materia de costas y litoral”, *Autonomía, costas y litoral*, Institut d’Estudis de l’Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d’Estudis Autonòmics (Govern de les Illes Balears), Barcelona e Palma, 2023, pp. 15 a 25; GARCÍA PÉREZ, M., “Autonomía y dominio público marítimo-terrestre: la problemática competencial sobre el DPMT en el marco del estado de las autonomías”, *Autonomía, costas y litoral*, Institut d’Estudis de l’Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d’Estudis Autonòmics (Govern de les Illes Balears), Barcelona e Palma, 2023, pp. 223 a 256.

⁴ O mar territorial defínese e delimitase na Lei 10/1977, do 4 de xaneiro, sobre mar territorial.

1. A lei regulará o réxime xurídico dos bens de dominio público e dos comunais, inspirándose nos principios de inalienabilidade, imprescritibilidade e inembargabilidade, así como a súa desafectación.
2. Son bens de dominio público estatal os que determine a lei e, en todo caso, a zona marítimo-terrestre, as praias, o mar territorial e os recursos naturais da zona económica e a plataforma continental.

As praias, a zona marítimo-terrestre e o mar territorial son, precisamente, unha parte moi importante desa *franja litoral*. Este artigo obriga a que tales bens sexan de dominio público⁵ estatal⁶. Como non ten deixado de repetir o TC, e segundo se exporá neste traballo, que o Estado sexa o *dominus (publicus)* desta parte do litoral non quere dicir que teña competencia ningunha sobre ela. A dita titularidade pública non é fonte de competencias, dirá o TC desde hai xa máis de 30 anos, mais si de *facultades* que lle permiten ao Estado garantir eses principios de inalienabilidade, imprescritibilidade e inembargabilidade que a CE lle obriga a imprimir no réxime xurídico destes bens⁷.

A esta concorrencia de competencias e facultades hai que engadir a doutrina iniciada polo Tribunal Supremo e que o TC acolleu plenamente respecto do territorio municipal, a teor da cal todo o territorio estatal está dividido en municipios, que á súa vez se agrupan en provincias e, unha vez constituídas, en comunidades autónomas, no seu caso uniprovinciais (art. 143 CE). Así, o territorio autonómico quedaría constituído polo territorio dos seus concellos. Non incluíría, entón, o territorio que se adentra no océano, ese “outro lado da beira do mar”, senón só a porción de terreo sobre o que os concellos exercen a súa xurisdición⁸.

Os elementos que acaban de ser introducidos distorcen a configuración sinxela do litoral que podería haber baixo o Estado das autonomías. Nos seguintes apartados tratarase de dar unha visión ampla e clarificadora sobre a evolución ao respecto, primeiro sobre o “territorio” autonómico e as súas competencias e despois sobre esas “facultades” estatais sobre o dominio público. Tras isto, atenderase á proposta da LOLGA, o encaixe constitucional que lle parece dar por asegurado o Consello Consultivo de Galicia e a experiencia noutras CA, nomeadamente Cataluña.

⁵ Así, a CE segue unha fonda tradición herdada xa das Partidas de Afonso X o Sabio, que consideraban o mar e a súa ribeira, xunto co aire e as augas da chuva, *causas comúns a todas as criaturas*. Vid. MENÉNDEZ REXACH, A., “La distribución de competencias en la Ley de costas y la gestión integrada del litoral”, Sanz Larruga, F.J. (dir.) e García Pérez, M. (coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión el litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Barrié de la Maza e Observatorio do Litoral da Universidade da Coruña, A Coruña, 2009, pp. 119 e 120.

⁶ Sobre o alcance deste adxectivo “estatal”, vid. MEILÁN GIL, J.L., “Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas”, *Revista de Derecho Urbanístico*, n. 108, 1988, p. 15.

⁷ Por todas, vid. a explicación que para o efecto fai a Sentenza do Tribunal Constitucional (STC en diante) 149/1991, do 4 de xullo de 1991 (ECLI:ES:TC:1991:149.) no seu fundamento xurídico (FX en diante) 1.C), sobre a que o alto tribunal volve durante todo o desenvolvemento do texto.

⁸ Esta situación é froito dunha doutrina emanada primeiro do Consello de Estado e despois adoptada polo Tribunal Supremo (a primeira vez na sentenza do 2 de outubro de 1967). Vid. BELADÍEZ ROJO, M., “Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas”, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. Tomo IV. Del poder judicial. Organización territorial del Estado*, Civitas, Madrid, 1991, p. 3677 e xurisprudencia citada; e GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., “Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Administración Pública*, n. 158, 2002, pp. 51 e ss.

1.2 O territorio das comunidades autónomas

Galicia é a Comunidade Autónoma con máis quilómetros de costa de todo o Estado, por riba mesmo das CA insulares, Illas Baleares e Canarias⁹. A importancia do litoral, do contacto mar-terra¹⁰ e do poboamento humano nas marxes litorais é remarcada pola propia exposición de motivos (EM) da LOLGA. Agora ben, a doutrina do Tribunal Constitucional é contraria a recoñecer que as augas territoriais de Galicia sexan verdadeiramente territorio galego.

Para entrar nos conceptos que vén manexando o TC nestes anos de Estado autonómico, tráese a colación a súa Sentenza 3/2014, do 16 de xaneiro (ECLI:ES:TC:2014:3). Esta ten relevancia en canto trata, precisamente, dun conflito positivo de competencias interposto pola Xunta de Galicia contra o Real decreto 1028/2007, do 20 de xullo, polo que se establece o procedemento administrativo para a tramitación das solicitudes de autorización de instalacións de xeración eléctrica no mar territorial. Aquí a CA galega consideraba que o Estado non tiña título competencial que o amparase para regular ese tipo de instalacións. O TC resume o argumentario autonómico (antecedente primeiro):

(i) o feito de que o Estatuto de autonomía só se refira ás catro provincias como parte do territorio galego non implica que Galicia non teña competencias sobre o mar, pois o propio Tribunal Constitucional recoñeceu o contrario (STC 38/2002 e 9/2001); (ii) a referencia ás provincias non implica unha visión plana do territorio, pois tampouco se refire o Estatuto de autonomía ao espazo aéreo ou ao subsolo; e (iii) se este debate se saldase con este argumento, resultaría que o Estado tampouco sería competente, pois non existe unha definición clara do territorio estatal.

O TC non acolle tales razóns¹¹. Estas, ben que poderían ser entendidas nunha análise descontextualizada da CE e do EAG, non se compadecen coa doutrina que o TC vén mantendo sobre o territorio das CA. Non se trata do artigo 132.2 CE, sobre dominio público marítimo-terrestre (DPM-T), que, como se dixo, non atribúe competencias (si o que o TC chama “facultades”), e tampouco dunha problemática de concorrencia de competencias sobre o mar territorial. Pola contra, trátase do artigo 143 CE, configurador do dereito das nacionalidades e rexións á autonomía, interpretado conxuntamente co artigo 137 CE, sobre división territorial do Estado. Débese entender, di o TC, que o territorio autonómico se estende ao ámbito dos

⁹ Confróntese POUSA GARCÍA, A., “La pluralidad competencial en materia de costas y litoral (Illes Balears)”, *Autonomía, costas y litoral*, Institut d’Estudis de l’Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d’Estudis Autonòmics (Govern de les Illes Balears), Barcelona e Palma, 2023, p. 117. A exposición de motivos da LOLGA faise eco deste dato ao afirmar que “Galicia é unha Comunidade Autónoma marítima por excelencia co litoral máis longo de toda España: un total de 2.555 quilómetros considerando non só os 1.659 quilómetros do seu perímetro costeiro, senón tamén os 432 quilómetros que rodean os seus centos de illas e illotes e os 464 quilómetros das súas marismas e areas”.

¹⁰ Para unha análise deste concepto e a súa relevancia na xestión integrada do litoral, *vid.* SANZ LARRUGA, F.J., “La planificación espacial marina, la interacción tierra-mar y su incidencia sobre las competencias autonómicas”, *Autonomía, costas y litoral*, Institut d’Estudis de l’Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d’Estudis Autonòmics (Govern de les Illes Balears), Barcelona e Palma, 2023, pp. 177 e ss.

¹¹ Para unha visión desde o punto de vista do dereito internacional en contrario do sostido polo TC, *vid.* GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., “Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas”, *cit.*

municipios que integran a correspondente comunidade autónoma mais que estes nunca se estenderon nin tampouco agora se estenden ao mar territorial, sendo esta e non outra a idea razón que subxace na doutrina constitucional.

A elocuencia das alegacións da CA de Galicia chegaba tarde. Xa na súa Sentenza 77/1984, do 3 de xullo (ECLI:ES:TC:1984:77), o TC se manifestara no sentido exposto. O obxecto desta sentenza era outro conflito de competencias, esta vez interposto polo Goberno do Estado, que entendía que o Plan xeral de ordenación urbana de Bilbao e a súa comarca, así como o Plan especial para a execución da solución “Ugaldebieta”, invadían a competencia exclusiva sobre o porto de Bilbao, que correspondía ao Estado por ser de interese xeral. A CA do País Vasco amparábase nos títulos de competencia exclusiva sobre ordenación do territorio e do litoral e urbanismo. Interesa desta sentenza o seguinte extracto do fundamento xurídico (FX) terceiro:

Tanto a xurisprudencia do Tribunal Supremo como a doutrina do Consello de Estado sostiveron en forma inequívoca, e concretamente respecto aos portos e á zona marítimo-terrestre, que uns e outra forman parte do termo municipal en que están encravados, baseándose en que legalmente todo o territorio nacional se divide en termos municipais, de forma que non poden quedar espazos territoriais excluídos deles (...). Parece claro que a mesma doutrina hai que aplicar á división do territorio nacional nas comunidades autónomas (...).

Así, o TC entendeu nesta sentenza que, dado que o porto de Bilbao se encontra no territorio do País Vasco, territorio que á súa Administración autonómica corresponde ordenar, o exercicio de competencias autonómicas sobre este porto era constitucional, sempre que respectase as do Estado. A consecuencia que aquí interesa é que as CA non poden exercer competencias sobre o mar, dado que o seu territorio se identificaría exclusivamente co dos seus municipios¹².

1.3 Competencias autonómicas sobre o mar

A pesar do exposto, o certo é que as comunidades autónomas si exercen, baixo aparente constitucionalidade, competencias sobre espazo mariño. Basta unha ollada á composición orgánica da Xunta de Galicia no momento no que se escribe para ver que existe mesmo unha Consellería do Mar, cuxas funcións e estrutura regula o Decreto 50/2021, do 11 de marzo, polo que se aproba a estrutura orgánica da Consellería do Mar. Entre as competencias desta consellería inclúense “propor e executar as directrices xerais do Goberno en materia de ordenación pesqueira en augas interiores, marisqueo, acuicultura, confrarías de pescadores/as e demais organizacións

¹² En realidade, o propósito deste argumento era *ab initio* o de incluír o demanio público dentro das competencias dos concellos, por non haber no territorio estatal espazos de “xurisdición exenta”. En GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., “Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas”, cit., pp. 54 a 58, afirmase que o Estado español exerce igual soberanía tanto na área terrestre como nas augas interiores. “Ben, pois se o réxime da soberanía entre espazos terrestres e mariños é similar, se o Estado español ten a mesma capacidade para aplicar a súa lexislación interna e de sancionar as condutas contrarias a ela, a conclusión só pode ser unha: as augas que compoñen o mar territorial forman parte do territorio español igual que a área terrestre e, por tanto, sería de aplicación a regra do artigo 137 CE, isto é, está dividido tamén en Comunidades Autónomas e a división de competencias será a que proceda das listas dos artigos 148 e 149 da Constitución, xunto coas competencias asumidas polas Comunidades Autónomas nos Estatutos de Autonomía” (p. 56).

(...), industrias pesqueiras e conserveiras, establecementos de almacenamento, manipulación, vendas e transformación do peixe” e outras que aparecen nomeadas no artigo 1 dese decreto.

Para comprender que a CA de Galicia exerza competencias sobre o mar cando o mar non é parte do seu territorio cómpre acudir de novo á xurisprudencia constitucional. A STC 38/2002, do 14 de febreiro (ECLI:ES:TC:2002:38), é unha das sentenzas que a representación da Xunta de Galicia citaba para defender a competencia da CA sobre o mar territorial. Aquí o alto tribunal resolve sobre un dobre conflito positivo de competencias que interpón o Goberno do Estado contra un decreto da Junta de Andalucía e a propia Junta contra unha orde do Ministerio de Agricultura, Pesca e Alimentación. A problemática referíase á ordenación da pesca nun extremo do parque natural “Cabo de Gata-Níjar” que comprende unha franxa mariña de unha milla.

Sen prexuízo da decisión da sentenza, interesa a interpretación do TC sobre a “territorialidade das competencias autonómicas”. Tras transcribir integramente o parágrafo da STC 77/1984 aquí tamén transcrito, continúaase (FX 6):

«Distinto é o caso do mar territorial. No mar territorial excepcionalmente poden chegar a exercerse competencias autonómicas, eventualidade esta que dependerá, ben dun explícito recoñecemento estatutario (...) ben da natureza da competencia tal como resulta da interpretación do bloque da constitucionalidade (...).»

Ademais desas dúas excepcións, o TC, atendendo ao caso que nese momento lle incumbía (a regulación dun parque natural), apunta que “as circunstancias e características específicas do espazo a protexer poden demandar, en ocasións excepcionais, que (as competencias autonómicas) se estenda(n) nalgunha medida sobre o mar territorial, singularmente cando así veña exixido pola continuidade e unidade do dito espazo físico”¹³.

Esta doutrina do TC acerca das competencias autonómicas sobre o mar parece verdadeiramente paradoxal. As CA litorais ou costeiras, Galicia polo que aquí respecta, posúen un territorio que se identifica exclusivamente co territorio dos seus concellos, neste caso os municipios pertencentes ás provincias da Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra, como o EAG establece no seu artigo 2. Isto significa que o mar, sexa ou non mar territorial, non é parte do seu territorio, e por iso, de acordo coa doutrina da “territorialidade das competencias”, que provén xa de resolucións do Tribunal Supremo e do Consello de Estado previas ao Estado autonómico, non poden exercer competencias sobre el¹⁴.

¹³ Cabe salientar que, a pesar da aparente inclinación do TC por permitir á CA andaluza xestionar a franxa mariña do parque natural de “Cabo de Gata-Níjar”, unha serie de preceptos do decreto autonómico son declarados inconstitucionais por afectaren á competencia exclusiva do Estado en pesca marítima, mentres que a orde ministerial non é considerada inconstitucional. Unha opinión do sentido contrario, favorable á unidade ecolóxica que a sentenza só defende na súa parte considerativa, pode encontrarse no voto particular e en GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., “Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas”, cit.

¹⁴ A propia STC 38/2002 chega a dicir que “o mar territorial, como soporte topográfico do medio ambiente intégrase en primeiro termo por un elemento móbil –as augas–, que por obvias razóns físicas non poden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado”. A idea de fondo parece querer desviarse da realidade: as augas, naturalmente, móvense, mais o mar non cambia de sitio.

Porén, Galicia e outras CA costeiras si poden exercer competencias sobre o mar, como xa apuntara tamén a Xunta na súa alegación contra o decreto estatal relativo á enerxía mariña. Pódeno facer (repite varias veces o TC que “excepcionalmente”) cando (a) así se recoñeza no seu estatuto, (b) así resulte da interpretación constitucional das competencias ou (c) así sexa necesario para a protección de espazos naturais que presentan unha continuidade terra-mar. Desta situación parte o lexislador galego cando pretende promulgar unha norma como a LOLGA, de “ordenación e xestión integrada do litoral”.

De volta á sentenza coa que se iniciou este apartado, a STC 3/2014, pódese traer agora, como exemplo, a competencia que a Xunta de Galicia alegaba nese momento como conculcada respecto da súa pretensión. Despois de resumir esta doutrina sobre as “competencias extraterritoriais”, lembrando en que casos corresponde o seu exercicio, e de recalcar que “o territorio autonómico non se estende ao mar territorial”, o TC remata dicindo que nin existe un recoñecemento explícito para o exercicio da competencia autonómica en materia de réxime enerxético sobre o mar territorial, nin isto deriva da natureza con que esta competencia se configurou no bloque da constitucionalidade, nin, finalmente, a autorización das instalacións de produción de enerxía no mar territorial resulta imprescindíbel, con carácter xeral, para o exercicio das competencias das que a Comunidade Autónoma de Galicia é titular.

É preciso, en definitiva, un título *ad hoc* para regular cada aspecto do litoral na súa vertente mariña, *v. gr.* o réxime enerxético como neste suposto. Isto fai adiviñar, aínda mesmo sen atender ao contido específico da LOLGA, que vai ser necesario entallar todas as competencias que a CA de Galicia posúe para garantir unha xestión integrada¹⁵. Á hora de analizar o propio contido do articulado da LOLGA, haberá que atender ao concreto fundamento competencial autonómico que estea detrás de cada actuación sobre o medio mariño, pois xa se sabe que, de non haber este fundamento, a actuación devirá inconstitucional.

Malia todo, non hai que ser pesimista sobre a capacidade autonómica de actuación sobre o mar. Galicia ten competencia exclusiva sobre os portos non cualificados de interese xeral do Estado, pesca nas rías e demais augas interiores, marisqueo e acuicultura (art. 27.9 e 15 EAG¹⁶); competencia de desenvolvemento e execución en materia de ordenación do sector pesqueiro e portos pesqueiros (art. 28.5 e 6 EAG); e execución lexislativa en materia de salvamento marítimo e verteduras industriais e contaminantes (art. 29.3 e 4 EAG). Existen outros dous títulos competenciais que o EAG reserva á CA de Galicia de xeito exclusivo: o de ordenación do territorio *e do litoral* (art. 27.3 EAG) e o de establecer normas adicionais sobre protección do medio

¹⁵ Sobre o concepto de “xestión integrada do litoral”, *vid.* SANZ LARRUGA, F.J., “El reto para una visión y gestión integradas de las Estrategias Marinas en la Unión Europea: reflexiones a propósito del Informe de la Comisión de 2020”, Sanz Larruga, F.J. e Ortiz García, M. (dirs.) e Morelle-Hungria, E. (coord.), *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico: Estado actual y nuevos retos*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2022, pp. 37 e ss., e normativa e doutrina aí citadas.

¹⁶ Acerca do exercicio da competencia exclusiva sobre acuicultura e a concorrencia con outras competencias do Estado (en concreto, as competencias sobre bases da actividade económica e coordinación xeral da investigación científica e técnica, artigo 149.1.13ª e 15ª), *vid.* a STC 103/1989, do 8 de xullo (ECLI:ES:TC:1989:103).

ambiente e da paisaxe nos termos do artigo 149.1.23^o CE, relativo á competencia estatal sobre medio ambiente (art. 27.30 EAG).

2 Xurisprudencia do Tribunal Constitucional en materia de costas

2.1 A Lei de costas de 1988 e a Sentenza do Tribunal Constitucional 149/1991

Ao amparo do artigo 132.2 CE ditouse a Lei 22/1988, de 28 de xullo, de costas (LC). A LC foi impugnada ante o TC pola Xunta de Galicia, o Consello de Goberno das Illas Baleares, o Goberno Vasco, o Parlamento de Cataluña, o Consello de Goberno da Deputación Rexional de Cantabria, o Consello Executivo da Generalitat de Cataluña, o Goberno de Canarias, o Goberno valenciano e 50 deputados das Cortes. Desta impugnación foi froito a Sentenza do Tribunal Constitucional 149/1991, do 4 de xullo de 1991 (ECLI:ES:TC:1991:149)¹⁷.

No núcleo do debate sobre a LC permanece latente unha cuestión: se o Estado, ao regular os bens de dominio público que ese artigo 132.2 CE menciona, entre os que destaca o dominio público marítimo-terrestre (DPM-T), se extralimitou, afectando á competencia exclusiva sobre ordenación do litoral que as CA se atribuíran nos seus respectivos EA amparándose no 149.3 CE. Da resposta a esta cuestión dependerá o contido da competencia exclusiva sobre ordenación do litoral. Sen prexuízo das moitas perspectivas coas que poida ser ollado, litoral só hai un, que pode ser definido de moitas formas, das cales a do artigo 2 LOLGA parece solvente abondo. Segundo a amplitude coa que entenda o TC que o Estado pode regular ese litoral e, se é o caso, executar esa regulación, quedará a competencia “exclusiva” das CA máis ou menos engrosada.

Como é sabido, esta sentenza baséase na concepción de que “a titularidade do dominio público non é, en si mesma, un criterio de delimitación competencial”. Aínda que “é competencia propia do Estado a determinación daquelas categorías de bens que integran o dominio público natural”, das que o Estado é titular, a dita titularidade non é xeradora de competencias, senón de *facultades*. Resume o TC sobre estas facultades: “o mandato do constituínte quedaría burlado se o legislador obrase de modo tal que, aínda retendo fisicamente no dominio público do Estado da zona marítimo-terrestre, tolerase que a súa natureza e as súas características fosen destruídas ou alteradas” (FX 1.C).

¹⁷ Para unha análise tanto da lei como da sentenza, *vid.* AGUIRRE I FONT, J.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*, cit., pp. 56 e ss. e 80 e ss. *Vid.* tamén BLASCO ESTEVE, A., “Competencias estatales y autonómicas en materia de costas”, *Autonomía, costas y litoral*, Institut d’Estudis de l’Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d’Estudis Autonòmics (Governo de les Illes Balears), Barcelona e Palma, 2023, pp. 27 e ss.

A resposta do Tribunal parece sinxela e acorde co propio texto constitucional, pois efectivamente o artigo 132.2 CE, do que deriva a titularidade estatal do DPM-T e as facultades inherentes a esta titularidade, non se insire no apartado relativo á distribución de competencias entre CA e Estado. Porén, o TC inverte o sentido destas palabras e, a pesar de recoñecer ao Estado só *facultades* sobre a ordenación do litoral no seu ámbito terrestre, estas *facultades* rematan por alterar a distribución competencial establecida nos artigos 148 e 149 CE¹⁸.

Esta sentenza tamén interpreta o que o litoral é. No seu FX 1.A) analízase o alcance da competencia de ordenación do litoral. Os EA, afirma o Tribunal, acolleron dúas interpretacións desta competencia. A primeira, “máis restritiva”, segundo a cal o litoral é un título competencial de seu, diverso da ordenación do territorio; e unha segunda, “máis ampla”, de acordo coa cal o litoral forma parte do territorio das CA costeiras, polo tanto subsumíbel no título de ordenación do territorio.

O TC acolle esa segunda interpretación que o mesmo alto tribunal infire do texto dos EA. Cómpre apuntar que aquí os EA non eran unánimes, e mesmo algúns como o cántabro non incluían a competencia sobre ordenación do litoral. Isto, di o TC, é irrelevante, pois a distinción entre litoral e territorio é “innecesaria”. Aquí realiza o alto tribunal unha igualación do teito competencial¹⁹, afirmando que a competencia de ordenación do territorio, que a CE atribúe de xeito exclusivo ás CA (art. 149.3), inclúe en todo caso a ordenación do litoral, independentemente da definición que os estatutos realicen desta.

Para apoiar esta tese, o TC trae a colación a súa doutrina, acollida á súa vez do TS, da territorialidade das competencias, xa analizada *supra*. O TC entende que a competencia de ordenación do litoral non pode ser exercida sobre a franxa marítima deste litoral, dado que as CA están conformadas por municipios. Para este razoamento acude o TC ao EA de Cantabria, que precisamente fala de “municipios comprendidos dentro dos límites administrativos da actual provincia de Santander”, por ser esta CA uniprovincial. A ecuación queda do seguinte xeito: as CA exercen competencias sobre o seu territorio e, dado que o seu territorio non inclúe o mar, a ordenación do litoral non pode ser máis que unha concreción (innecesaria) da ordenación do territorio.

Os expostos foron os argumentos que o TC utiliza conxuntamente para non só limitar (e practicamente dar por inexistente) a competencia autonómica sobre o litoral, senón tamén para arrogar esa competencia ao Estado central, baixo a cobertura dunhas “facultades” derivadas da titularidade do DPM-T. O alto tribunal esquece en moitos casos o sentido literal do bloque da constitucionalidade en detrimento das CA²⁰. O TC afirma que a atribución da ordenación do territorio ás CA “non pode entenderse en termos tan absolutos que elimine ou destrúa as competencias que a

¹⁸ Confróntese BLASCO ESTEVE, A., “Competencias estatales y autonómicas en materia de costas”, cit., p. 30.

¹⁹ Confróntese AGUIRRE I FONT, J.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*, cit., pp. 52 a 54.

²⁰ Neste sentido, xa en MEILÁN GIL, J.L., “Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas”, cit., p. 18, se puña de manifesto que “(a) concreta competencia sobre ordenación do litoral supón algo non reconducíbel e identificábel esgotadoramente coa ordenación do territorio e o urbanismo. (...) o protagonismo da ordenación do litoral debe corresponder, como regra xeral, á CA, cos límites e excepcións que poidan derivar doutros títulos estatais”. Así, tamén se sinalaba (p. 33) que no entón proxecto da LC “(o) título de dominio público se utiliza como ariete para incrementar

propia Constitución reserva ao Estado, aínda que o uso que este faga delas condicione necesariamente a ordenación do territorio” (FX 1.B)). Esas competencias son, por unha banda, as “facultades” dominicais estatais, xa comentadas, que permiten “limitar ou condicionar dalgún modo as utilizacións do demanio e o uso que os seus propietarios poden facer dos terreos lindeiros con el” (FX 1.D)).

Porén, “(n)o que toca aos terreos lindeiros é claro (...) que tal titularidade non existe”. Por iso, o TC acode a “outra vía, apoiándose noutras competencias reservadas ao Estado no artigo 149.1 CE”. Os títulos xerais que permiten ao Estado actuar non só sobre os terreos do litoral dos que é titular, senón tamén sobre os adxacentes, son os de “regulación das condicións básicas que garantan a igualdade de todos os españois no exercicio dos dereitos e no cumprimento dos deberes constitucionais” (art. 149.1.1ª CE) e “(l)exislación básica sobre protección do medio ambiente, sen prexuízo das facultades das comunidades autónomas de estableceren normas adicionais de proteccións” (art. 149.1.23ª CE)²¹.

O primeiro dos artigos mencionados, que o TC relaciona co dereito a gozar dun medio ambiente axeitado ao desenvolvemento da persoa (art. 45 CE), permite diversas cousas ao Estado. Estas son: “garantir, en condicións basicamente iguais, a utilización pública, libre e gratuíta do demanio para os usos comúns”, establecer “o réxime xurídico daqueles usos ou ocupacións que non o son”, “asegurar a integridade física e as características propias da zona marítimo-terrestre”, “garantir a súa accesibilidade”, impondo servidumes e limitando as facultades dominicais dos propietarios, e tamén regulando as “condicións básicas da propiedade sobre os terreos lindeiros da zona marítimo-terrestre”. Neste esquema, as CA poden condicionar “adicionalmente o uso que a eses terreos poida darse”.

En segundo lugar, o TC interpreta nesta Sentenza 149/1991 de xeito expansivo o artigo 149.1.23ª CE. “O constituínte”, di o alto tribunal, “entendeu que había de ser o Estado o que establecese toda a normativa que considerase indispensable para a protección do medio ambiente”. Segue dicindo que “en materia de medio ambiente o deber estatal de deixar unha marxe ao desenvolvemento da lexislación básica pola normativa autonómica é menor que noutros ámbitos”, amparando que as normas estatais, “polo detalle co que están concibidas, non permit(an) desenvolvemento normativo ningún”. Esta doutrina foi, porén, refugada na STC 102/1995 (ECLI:ES:TC:1995:102)²².

Cómpre resumir o que se leva dito até este punto, baixo a premisa daquela definición que a LOLGA dá do litoral, da que se reitera a súa novidade e audacia. O mar e a terra forman o litoral, e ese mesmo litoral, mar e terra, é obxecto dunha regulación e

as competencias estatais en detrimento das autonómicas e locais ao amparo dun expansivo réxime xurídico da protección e utilización do DPM-T. (...) Este convértese así nun espurio título de ordenación do territorio e do litoral e do urbanismo”.

²¹ En AGUIRRE I FONT, J.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*, cit., pp. 56 e ss. analízase a incidencia da LC sobre a ordenación do litoral e o urbanismo.

²² O FX 8 entende que este título de atribución de competencias estatais “non pode chegar, fronte ao afirmado na STC 149/1991 (fundamento xurídico 1, D, *in fine*) da cal habemos de apartarnos neste punto, a tal grao de detalle que non permita desenvolvemento lexislativo ningún das Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, baleirándoas así de contido”.

ordenación, tanto desde o punto de vista lexislativo como administrativo. A pesar de ser a “ordenación do litoral” unha das competencias que o EAG atribúe á CA galega co carácter de exclusivas, o “litoral” que foi labrando a xurisprudencia constitucional é ben distinto ao litoral que a LOLGA fai o seu obxecto.

En primeiro lugar, o TC descartou desde un inicio o exercicio de competencias sobre o mar con carácter xeral polas CA, baixo a premisa dun principio de territorialidade “local”, que foi trasladado incondicionalmente ás CA, como se se tratasen dunha mera amalgama de provincias ou de municipios, e non entidades de carácter descentralizado e non periférico. Baixo a premisa de que as CA son só municipios ou só provincias, o TC desenvolveu a doutrina, paradoxal, da “extraterritorialidade” das competencias. En vista de que os EA recollen competencias que son exercidas parcial ou totalmente no mar, por normativizaren actividades con este relacionadas (v. gr. a pesca e a acuicultura), o alto tribunal entendeu que isto se trata dunha excepción, e que só cando da competencia así se infira poderán as CA regular ou xestionar aspectos do mar.

En segundo termo, o TC limitou o título competencial de ordenación do litoral, até o punto de entendelo innecesario e incluído no de ordenación do territorio. Así, se o territorio municipal é equivalente ao territorio autonómico e o litoral é só territorio, as CA só poderían actuar baseándose neste título na franxa terrestre da costa. Ademais, nesta franxa concorren coa competencia estatal de garantir a igualdade dos cidadáns españois en todo o territorio do Estado e de protexer o medio ambiente, podendo as CA establecer normas adicionais de protección deste. Utilízase, asemade, o artigo 132.2 CE como título competencial *de facto*, abafando así as posibilidades autonómicas de ordenar o seu litoral na vertente terrestre.

2.2 Evolución da xurisprudencia constitucional na materia

A pesar do punto de partida na lexislación e xurisprudencia constitucional, nada auspicioso para unha norma como a LOLGA, o certo é que o Consello Consultivo de Galicia (CCG), no seu Informe 227/2022, do 20 de xullo de 2022²³, afirma que é posíbel ditar, “no exercicio da competencia autonómica en materia de ordenación do litoral, normas de rango legal e/ou regulamentario”, destinadas a regular o exercicio das funcións executivas e de xestión sobre o litoral que á CA de Galicia lle corresponden e que non están aínda traspasadas (oitava consideración, conclusión quinta). O CCG sinala que dentro da competencia de “ordenación do territorio e do litoral” se encontran as facultades de xestión dos títulos de uso e ocupación do DPM-T, así como as funcións de outorgamento, prórroga, modificación e extinción das autorizacións e concesións para a utilización e ocupación do DPM-T previstas na normativa de costas.

En todo caso, esa xestión non pode ser aínda posíbel porque non hai decreto de traspaso dos medios e servizos por parte do Estado. Hai na data en que se escribe

²³ Este informe dá resposta á seguinte cuestión, formulada polo presidente da Xunta de Galicia: “Se é posible entender, sen necesidade de modificación do Estatuto de autonomía de Galicia, que a competencia autonómica de ordenación do litoral comprende a xestión dos títulos de ocupación e uso do dominio público marítimo-terrestre”. Pódese acceder aos ditames do CCG en <https://www.knosys.es/ccgalicia/knpag?x=index&lang=GAL>

catro CA ás que lles foron traspasados os servizos e medios materiais para desenvolver esa competencia. Estas son Cataluña²⁴, Andalucía²⁵, Canarias²⁶ e Illas Baleares²⁷. O traspaso a esta última CA fíxose efectivo o 1 de xullo de 2023, amosando unha tendencia descentralizadora que comezou desde os reais decretos cataláns, de 2007 e 2008, e que se veu opor á visión centralista²⁸ do DPM-T na LC e na STC 149/1991. O punto de inflexión foi a reforma do Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC) de 2006, que introduciu no seu artigo 149 unha nova definición da competencia sobre ordenación do litoral.

O obxecto do informe do CCG, á marxe da resposta que na súa consideración oitava dá á pregunta da Presidencia da Xunta de Galicia sobre as autorizacións no DPM-T, é tamén examinar a evolución da competencia autonómica en materia de ordenación do litoral a partir da STC 149/1991. Este exame, que permite ao órgano consultivo galego dar esa resposta afirmativa, sen ambaxes, á cuestión a este formulada, pasa polo artigo 149 EAC de 2006 e pola STC 31/2010, do 28 de xuño (ECLI:ES:TC:2010:31), sobre este EA, así como pola STC 18/2022, do 8 de febreiro (ECLI:ES:TC:2022:18), entre outras.

Antes de dar conta da evolución da xurisprudencia constitucional en materia de litoral, o CCG volve á STC 149/1991 para destacar un aspecto que cómpre tamén aquí destacar. O artigo 110 LC regula as competencias da Administración do Estado en materia de costas. Ademais doutras que o precepto prevé (o artigo contén até 13 apartados), o seu apartado b) dispón que corresponde ao Estado a “xestión do dominio público marítimo-terrestre, incluíndo o outorgamento de adscricións, concesións e autorizacións para a súa ocupación e aproveitamento”. Sobre esta atribución de competencias, di o TC que é “constitucionalmente posíbel e, polo tanto, lexítimo atribuír á Administración do Estado” estas facultades, de acordo co xa dito na sentenza respecto do título III da lei.

²⁴ Real decreto 1404/2007, do 29 de outubro, sobre traspaso de funcións e servizos da Administración do Estado á Generalitat de Cataluña en materia de ordenación e xestión do litoral (autorizacións e instalacións marítimas), e Real decreto 1387/2008, do 1 de agosto, sobre ampliación de funcións e servizos traspasados á Generalitat de Cataluña polo Real decreto 1404/2007, do 19 de outubro, en materia de ordenación e xestión do litoral. Unha análise destes reais decretos, en BERGA VAYREDA, F.X., “Los traspasos de funciones y servicios en materia de costas. La experiencia catalana”, *Autonomía, costas y litoral*, Institut d’Estudis de l’Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d’Estudis Autonòmics (Govern de les Illes Balears), Barcelona e Palma, 2023, pp. 87 a 106.

²⁵ Real decreto 62/2011, do 21 de xaneiro, sobre traspaso de funcións e servizos da Administración do Estado á Comunidade Autónoma de Andalucía en materia de ordenación e xestión do litoral.

²⁶ Real decreto 713/2022, do 30 de agosto, sobre traspaso de funcións e servizos da Administración do Estado á Comunidade Autónoma de Canarias en materia de ordenación e xestión do litoral. Unha análise deste real decreto, en LOBO RODRIGO, A., “Los traspasos de competencias en materia de costas a Canarias: una visión prospectiva”, *Autonomía, costas y litoral*, Institut d’Estudis de l’Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d’Estudis Autonòmics (Govern de les Illes Balears), Barcelona e Palma, 2023, pp. 141 a 166.

²⁷ Real decreto 994/2022, do 29 de novembro, sobre traspaso de funcións e servizos da Administración do Estado á Comunidade Autónoma de Illas Baleares en materia de ordenación e xestión do litoral. Unha análise sobre este traspaso, en POUSA GARCÍA, A., “La pluralidad competencial en materia de costas y litoral (Illes Balears)”, cit.

²⁸ En MEILÁN GIL, J.L., “Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas”, cit., p. 26, fálase de “neocentralismo” e dunha “tradicón vinculada á convicción da superioridade técnica da Administración estatal e dos seus corpos especiais” non superada pola LC. Así, o proxecto da LC “perdeu a oportunidade de formular o DPM-T de acordo coas exixencias que se derivan do Estado autonómico” (p. 33).

Desa explicación que a STC 149/1991 dá sobre a atribución da xestión do DPM-T ao Estado, transcrita nas páxinas 19 e 20 do Informe CCG 227/2022, deriva unha consecuencia que o CCG quere salientar: a atribución ao Estado non é a única constitucionalmente aceptábel. A Constitución ampararía, se é o caso, que a xestión dese DPM-T a realizasen as CA, como así ocorre xa en Cataluña, Andalucía, Canarias e Illas Baleares, nos termos dos seus respectivos decretos de traspaso. O problema estriba aquí en que norma pode atribuír esta xestión do DPM-T.

A LC regula no seu título VI (dentro do que se inclúe o art. 110) as “Competencias administrativas”, aludindo ás competencias da Administración do Estado, das CA e dos municipios. Tamén, como o CCG pon de manifesto, “a LC, ao regular esas funcións executivas como funcións do Estado, non opera nin como norma atributiva nin como norma delimitadora de competencias” (pp. 20 e 21 e xurisprudencia aí citada). Para os efectos de coñecer o que pode e non pode facer o lexislador estatal con respecto da delimitación de competencias, a STC 162/2012, do 20 de setembro (ECLI:ES:TC:2012:162), é de grande interese. Esta sentenza pronunciose sobre o artigo 114 LC²⁹ na súa modificación realizada pola Lei 53/2002³⁰, do 30 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e da orde social.

A STC 162/2012 sinala no seu FX 7 que a modificación se “limita a recordar, conforme a doutrina constitucional na materia, que esa competencia concreta que pode incidir no dominio público marítimo-terrestre (...) se circunscribe ao límite ordinario constituído polo territorio autonómico”. O lexislador, ao facer isto, “suxéitase á doutrina constitucional relativa ao soporte material ao que se estende a competencia autonómica”, lembrando o alto tribunal que, desde a STC 149/1991, “a competencia autonómica sobre ordenación do territorio non se estende ao mar”. A pesar desta corrección material, o TC nega a “posibilidade de que o lexislador estatal poida, sen unha expresa previsión constitucional ou estatutaria para isto, levar a cabo non xa unha mera remisión ás normas atributivas de competencias (...), senón (...) unha interpretación conceptual e abstracta do sistema de distribución de competencias co obxectivo de delimitar as atribucións das comunidades autónomas” (FX 7), declarando inconstitucional a modificación³¹.

Foi a reforma de 2006 do EAC a que transformou a capacidade da CA de Cataluña de xestionar o DPM-T³². O EAC de 1979 xa acollera a ordenación do litoral como unha competencia exclusiva da CA catalá, como así tamén o fixera o EAG de 1981. Porén,

²⁹ O artigo 114 afirma o seguinte: “As Comunidades Autónomas exercerán as competencias que, nas materias de ordenación territorial e do litoral, portos, urbanismo, verteduras ao mar e demais relacionadas co ámbito da presente Lei, teñan atribuídas en virtude dos seus respectivos Estatutos”.

³⁰ Esta lei introducíalle un segundo parágrafo: “A competencia autonómica sobre ordenación territorial e do litoral, á que se refire o parágrafo anterior, alcanzará exclusivamente ao ámbito terrestre do dominio público marítimo-terrestre, sen comprender o mar territorial e as augas interiores”.

³¹ No mesmo sentido se pronunciara xa a STC 149/1991 sobre o primeiro parágrafo do artigo 114 LC, afirmando que “os preceptos desta natureza non teñen razón de ser nas leis en canto puidesen levar á idea falsa de que poden estas alterar a orde competencial disposta pola Constitución e os Estatutos de Autonomía”, sen declarar inconstitucional o precepto por ser unha mera remisión, carente de relevancia material.

³² Sobre a incidencia desta reforma sobre a competencia en materia de ordenación do litoral, *vid.* AGUIRRE I FONT, J.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*, pp. 92 a 130

a reforma do EA de Cataluña, aprobada por Lei orgánica 6/2006, do 19 de xullo, comprendeu unha resignificación desta competencia, detallando os puntos que a Cataluña lle corresponden. O seu artigo 149.3, parcialmente transcrito na páxina 23 do informe CCG 227/2022, atribúe á Generalitat esa mesma xestión e intervención administrativa sobre o DPM-T que a LC declaraba (e segue a declarar) de competencia da Administración do Estado.

O TC pronunciouse sobre a nova redacción na STC 31/2010, do 28 de xuño de 2010 (ECLI:ES:TC:2010:31). O precepto fora impugnado ao abeiro dunha posíbel contradición coa STC 149/1991. O alto tribunal refírese aquí directamente á “competencia estatal de protección do demanio³³” (FX 91), afirmando que “concorre coas sinaladas competencias autonómicas (sobre a ordenación do litoral)”. A pesar desta “conco-rrenza de competencias”, a STC declara a constitucionalidade do precepto, de tal xeito que o artigo 149.3 “se limita a recoñecer á Generalitat as sinaladas funcións executivas da súa competencia cuxo exercicio expresamente se somete ao respecto do ‘réxime xeral do dominio público’³⁴”.

Á modificación do Estatuto de Cataluña de 2006 seguiuille a modificación doutros estatutos. No que a este traballo interesa, foron modificados o EA das Illas Baleares, de Andalucía e de Canarias, precisamente as CA autónomas ás que lles foron transferidos os medios materiais para executar esta competencia³⁵. Por orde de aprobación, a Lei orgánica 1/2007, do 28 de febreiro, de reforma do Estatuto de autonomía das Illas Baleares, introduciu un apartado 17 no seu artigo 32, relativo ás competencias executivas. Este, malia non estar redactado igual que o artigo 149.3 EAC, outorga á CA a xestión do DPM-T, en especial a concesión de autorizacións³⁶. Pola súa parte, a Lei orgánica 2/2007, do 19 de marzo, de reforma do Estatuto de autonomía para Andalucía, incorporou un artigo 56 que no seu apartado sexto fai referencia á “competencia exclusiva en materia de ordenación do litoral” e que na súa redacción é un calco da reforma catalá. Finalmente, a Lei orgánica 1/2018, do 5 de novembro, de reforma do Estatuto de autonomía de Canarias, introduciu un artigo relativo á orde-nación e xestión do litoral, o 157, moi semellante ao artigo 149.3 EAC, engadindo dous

³³ Énfase engadida.

³⁴ Sobre a atribución en específico á Administración autonómica catalá das concesións de obras fixas no mar, o TC reserva unha explicación a maiores, dado que se trata dun espazo litoral marítimo e as CA, na interpretación do alto tribunal, só poden excepcionalmente exercer competencias no mar. A pesar disto, o TC afirma que esta previsión é constitucional sempre que se entenda de acordo coa doutrina da “extraterritorialidade” das competencias. “Polo tanto”, di o TC, “non é posíbel descartar a existencia de obras fixas situadas no mar que se proxecten sobre as augas da zona marítimo-terrestre (territorio autonómico) ou sobre o mar territorial (que non ten tal condición) que teñan como referencia, en ambos os casos, competencias das Comunidades Autónomas nos termos estritos antes sinalados”. Nótese que aquí o TC entende que a zona marítimo-terrestre é territorio autonómico.

³⁵ Sobre estes estatutos “de segunda xeración” e a competencia de ordenación do litoral, *vid.* AGUIRRE I FONT, J.M., “Bases jurídicas para una gestión integrada del litoral: el ejemplo catalán”, *Autonomía, costas y litoral*, Institut d’Estudis de l’Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d’Estudis Autonòmics (Govern de les Illes Balears), Barcelona e Palma, 2023, pp. 204 a 207.

³⁶ Chega a afirmar este artigo 32.17 EA das Illas Baleares que “se entende por dominio público marítimo-terrestre o comprendido tanto polo ámbito terrestre como polas augas interiores e o mar territorial”, contra a propia xurisprudencia do TC, que na STC 31/2010 e a propósito da competencia catalá diferenciaría entre “augas da zona marítimo-terrestre (territorio autonómico)” e “mar territorial (que non ten tal condición)”.

apartados respecto da atribución autonómica dos servizos prestados no litoral e do informe previo relativo a obras de interese xeral no litoral, de competencia estatal.

Non se poden deixar de salientar as dúbidas que a evolución que acaba de ser exposta pode causar. A LC opera de feito unha atribución de competencias ao Estado en detrimento da competencia autonómica sobre ordenación do litoral³⁷. Proba disto é que son agora os EA catalán, balear, andaluz e canario os que atribúen a competencia á CA. Non se discute que tanto a xestión autonómica como a xestión estatal son ambas opcións “constitucionalmente lícitas”³⁸. Non obstante, corresponde aos estatutos de autonomía determinar quen será a Administración encargada de xestionar o seu litoral, e non ao lexislador estatal, que só pode “interpretar” o bloque da constitucionalidade, non crealo³⁹.

2.2 A recente Lei de ordenación e protección do litoral catalá e a súa adecuación constitucional

A partir da nova consideración da competencia sobre ordenación do litoral á que o EAC reformado en 2006 deu inicio, e tras os reais decretos de traspaso de medios materiais a Cataluña de 2007 e 2008, promulgouse nesta CA a Lei 8/2020, do 30 de xullo, de protección e ordenación do litoral (LPOL en diante)⁴⁰. Esta norma, que se aplica sobre os “bens de dominio público e ecosistemas marítimo-terrestres do litoral de Cataluña” e sobre unha “franja mínima de mil metros, aplicada en proxección horizontal cara ao interior” (art. 2) regula, entre outros aspectos, o réxime de utilización do DPM-T (título IV)⁴¹ e as competencias administrativas na materia (título VII)⁴².

Dunha mera lectura dos artigos 29 LPOL e 110 LC apréciase a súa manifesta confrontación. É o acordo da comisión bilateral⁴³ Generalitat-Estado o que dá a primeira

³⁷ Así o sinalan AGUIRRE I FONT, J.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*, cit., pp. 80 e ss.; e MEILÁN GIL, J.L., “Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas”, cit., pp. 33 e 34. En contra, BELADÍEZ ROJO, M., “Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas”, cit.

³⁸ A expresión é da STC 198/1991, do 15 de novembro de 1991 (ECLI:ES:TC:1991:198) (FX 4.F.b)). Pódese afirmar que tanto a xestión estatal como a autonómica do DPM-T son constitucionalmente posibles porque as STC 149/1991 e 198/1991 referendan a xestión estatal da LC, e as STC 31/2010 e 18/2022 referendan a xestión autonómica do EAC.

³⁹ Confróntese o Informe CCG 227/2022, pp. 20 e 21, e xurisprudencia aí citada.

⁴⁰ Unha análise desta norma, en 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 Aranzadi de urbanismo y edificación*, n. 46, 2021, pp. 35 a 62.

⁴¹ Os artigos 20 e ss. da LPOL establecen a quen corresponde outorgar as autorizacións administrativas para a utilización do DPM-T no que respecta a explotación de servizos de tempada das praias e as actividades previstas polos plans que a lei regula (municipios), actividades non reguladas nestes plans (Generalitat), concesións para obras ou instalacións non desmontábeis (Generalitat) e obras en construcións existentes (Generalitat).

⁴² Así, son competencias da Administración autonómica “(a) xestión do dominio público marítimo-terrestre con respecto ao outorgamento das concesións e das autorizacións para a súa ocupación e aproveitamento non previstas polos plans de uso do litoral e das praias”, “(a)s concesións de obras fixas no mar” e “(a) intervención administrativa mediante o réxime de declaración responsábel das obras de reparación, mellora, consolidación e modernización das construcións existentes no dominio público marítimo-terrestre”; en canto aos municipios, a estes corresponde “(o) outorgamento das autorizacións para actividades previstas polos plans de uso do litoral e das praias”.

⁴³ Publicado no BOE do 26 de maio de 2021 (pp. 64046 a 64050) como “Resolución do 10 de maio de 2021, da Secretaría Xeral de Coordinación Territorial, pola que se publica o Acordo da Subcomisión de Seguimento Normativo, Prevención e Solución de Conflitos da Comisión Bilateral Generalitat-Estado, en relación coa Lei 8/2020, do 30 de xullo, de protección e ordenación

das claves da constitucionalidade desta LPOL catalá. Este acordo tivo por obxecto “resolver as discrepancias competenciais suscitadas en relación cos artigos 2 (e, por conexión, o 3 e o 6), 7, 9, 11, 13, 15, 18, 19, 20, 23, 25, 27, 29, 30, 31, 33 e 34” da lei. A lista inclúe o ámbito de aplicación da norma, que se entende constitucional sempre que as referencias ao DPM-T se baseen no exercicio lexítimo das competencias da CA ou da interpretación destas competencias, é dicir, na doutrina do TC sobre a “extraterritorialidade” das competencias. Exponse igualmente que a CA non pode incidir na *competencia* estatal para regular o réxime xurídico do dominio público marítimo-terrestre. As competencias das que a CA estaría a facer uso na lei serían, por contra, a de ordenación do territorio e da paisaxe, do litoral e urbanismo e a de protección do medio ambiente.

A maioría das discrepancias sobre o articulado foron resoltas a través do acordo. Non obstante, Generalitat e Estado central non puideron chegar a unha avinza no relativo aos artigos 20.1.b) e 30.d) LPOL. Estes preceptos outorgan aos municipios do litoral catalán a competencia para concederen autorizacións sobre o DPM-T para as actividades previstas polos plans de uso do litoral e das praias. Esta falta de acordo permitiu coñecer o parecer do TC sobre a cuestión, dado que o presidente do Goberno central interpuxo un recurso de inconstitucionalidade contra eses artigos, que derivou na STC 18/2022, do 8 de febreiro (ECLI:ES:TC:2022:18).

O problema constitucional que lle é formulado ao TC non é, en esencia, material, senón formal, relativo ao que neste traballo se vén comentando: que norma pode regular estas competencias; se a Lei de costas, emanada do lexislador estatal e esta á súa vez do artigo 132.2 CE, ou se a LPOL, emanada do artigo 149.3 EAC e este á súa vez da delimitación competencial dos artigos 148 e 149 CE. A oposición entre o artigo 115 LC (“Competencias municipais”) e o artigo 30 LPOL (“Competencias dos municipios”) é frontal. O TC trae igualmente a exame o artigo 110.b) LC, que outorga a competencia na xestión do DPM-T á Administración do Estado, o que choca con ese actual artigo 149.3 EAC. O alto tribunal é claro nas súas conclusións (FX 3.c):

«A interpretación do artigo 115 da Lei de costas de 1988, que forma parte do réxime de autorizacións e concesións de uso e explotación do dominio público marítimo-terrestre, debe cohonestarse coa reforma do Estatuto de autonomía de 2006. O artigo 110.b) da Lei de costas, formalmente non derogado, atribúe á Administración do Estado o outorgamento das autorizacións para ocupación e uso do dominio público, pero por efecto do artigo 149.3.b) EAC esa competencia pasou directamente á Generalitat de Cataluña como competencia propia que veu exercendo ademais pacificamente desde aquela data, segundo se desprende das actuacións».

Tras isto, o TC aclara que o réxime xurídico das autorizacións segue a ser o establecido na LC. O cambio prodúcese só na Administración, neste caso a local, con potestade para outorgar estas autorizacións. Para isto, di tamén o TC, “(a) lei autonómica

do litoral”. Expóñense os aspectos principais do acordo en AGUIRRE I FONT, J.M., “Bases jurídicas para una gestión integrada del litoral: el ejemplo catalán”, cit., pp. 217 a 220.

ampárase na competencia xeral sobre ordenación do litoral, que non cuestionou o recorrente”. Así, “(f)orma parte da lóxica do sistema que a lei atribúa aos municipios, e non á Administración autonómica, a verificación regrada do cumprimento do disposto no plan municipal”. Para chegar a estas conclusións, o alto tribunal tivo que aclarar que o termo “xestión” que se utiliza no artigo 149.3.b) EAC non ten un significado restritivo e excluínte, senón que é unha “norma pola que a comunidade autónoma asume expresamente, fronte ao Estado, a competencia sobre os títulos de ocupación e uso do dominio público marítimo-terrestre que até entón exercía este último, de acordo co artigo 110.b) da Lei de costas de 1988” (FX 2.c)). Esta competencia de xestión do DPM-T “intégrase na competencia máis ampla de ordenación do litoral” (FX 2.b)).

As consecuencias deste pronunciamento quedan aínda para o futuro. Desde logo, supón unha novidade no que viña sendo a doutrina xurisprudencial do TC. Primeiramente, é un referendo do EAC reformado, así como dos demais EA reformados que tamén incorporaron as competencias de xestión do litoral. É, tamén, unha rectificación con relación á STC 149/1991, que devolve algún do seu contido á competencia exclusiva sobre ordenación do litoral que, recórdese, a propia STC 149/1991 fixo extensiva a todas as CA con litoral, independentemente do texto dos seus EA. Mais o alto tribunal evitou manifestarse sobre o contido e a posición no texto constituínte do artigo 132.2 CE, que fora a principal base para afirmar a constitucionalidade do groso da LC. Emenda, de feito, a distribución de competencias que sobre ese artigo se fixo, pero evita referirse a el directamente.

Á luz destas novidades, o CCG fala dunha “‘matización’ das regras de repartición competencial sentadas polo Tribunal Constitucional na Sentenza 149/1991, do 4 de xullo” (p. 26). A partir desta “matización”, “cambio” ou “matiz” (p. 30), o Informe do CCG 227/2022 pasa na súa consideración sexta a facer un amplo razoamento en favor da aplicación do concepto de “ordenación do litoral” que o EAC incorporou ao seu texto en 2006 tamén aos estatutos non reformados, nomeadamente no caso de Galicia, cuxo EA recolle no artigo 27.3 unha mención abstracta á “ordenación do litoral”, sen detallala⁴⁴. A idea máis potente semella a seguinte: a competencia de ordenación do litoral provén, en última instancia, non da súa configuración nos EA, senón da Constitución e, en concreto, da competencia que ás CA corresponde en materia de ordenación do territorio (art. 149.1.3^a CE), como o TC ten establecido. De acordo con este argumento, esta competencia é a mesma en todas as CA, independentemente do seu texto estatutario, precisamente porque non provén deste, senón da CE, norma en último termo fonte das competencias autonómicas⁴⁵.

⁴⁴ Na páxina 30 do informe apúntase que “esta nova doutrina sobre a repartición competencial non pode circunscribir os seus efectos á Comunidade Autónoma catalá e a aquelas outras (como a andaluza, a balear e a canaria) cuxos estatutos recollan a mención expresa da xestión dos títulos de dominio público marítimo-terrestre. Pola contra, este cambio doutrinal proxéctase así mesmo sobre a competencia autonómica galega en materia de ordenación do litoral, pois, tamén no caso da Comunidade Autónoma galega, ha de entenderse que as funcións executivas relativas á xestión de títulos de utilización e ocupación do dominio público marítimo-terrestre non forman parte de competencias estatais, polo que o seu encaixe na competencia sectorial sobre ordenación do litoral (recordemos, explicitamente admitido xa nas SSTC 149/1991, do 4 de xullo, e 198/1991, do 17 de outubro) é a opción que se presenta, no estado actual da doutrina do Tribunal Constitucional sobre a repartición competencial neste eido, como axustada ao bloque de constitucionalidade”.

⁴⁵ Confróntese artigo 1 EAG. A maiores, xa a STC 149/1991 igualou o teito competencial das CA en materia de litoral (FX. 1.A)).

Do TC dependerá, no caso de que a futura LOLGA chegue á súa xurisdición, considerar que a competencia sobre ordenación do litoral foi sempre a mesma, desde a promulgación e sanción da CE, e independentemente dos contidos máis ou menos dialécticos dos estatutos, ou se polo contrario a definición desta competencia no respectivo estatuto é un paso necesario para acadar unha xestión autonómica do DPM-T. O primeiro suporía un paso máis na superación da doutrina da STC 149/1991 e unha sanción *a posteriori* da repetida doutrina conforme a cal a titularidade pública do DPM-T non é presuposto de atribución de competencias.

Sen pretender facer vaticinios sobre o que o TC poida xulgar da LOLGA, pois nin sequera se pode coñecer se se pronunciará ou non sobre ela, o certo é que o CCG (p. 25) fai ben en rescatar a STC 57/2016, do 17 de marzo (ECLI:ES:TC:2016:57). Esta sentenza, ao resolver sobre un recurso de inconstitucionalidade interposto polo Goberno de Canarias con relación á modificación da LC pola Lei 2/2013, do 29 de maio, transcribe especificamente o contido da STC 31/2010 relativo ao artigo 149.3 EAC, afirmando que esta sentenza “introduciu un matiz nesta repartición competencial”. Hai, entón, marxe para o optimismo.

3 A Lei de ordenación e xestión integrada do litoral de Galicia

3.1 Aspectos xerais e instrumentos de ordenación

A LOLGA parte da situación que se expuxo nos apartados precedentes. A súa regulación é, non obstante, novidosa, e algúns dos seus artigos deben ser lidos á luz da evolución que a STC 149/1991 tivo nas STC 31/2010 e 18/2022, exposta no ditame CCG 227/2022. A continuación, e sen ánimo exhaustivo, tratarase de destacar os principais puntos de innovación desta LOLGA, dentro do espazo que a norma está chamada a ocupar no ordenamento xurídico estatal.

Primeiramente, e como a súa EM expón, “(e)sta Lei aspira á ordenación e xestión do litoral desde un enfoque ecosistémico e integrado, que garanta un desenvolvemento sustentable”⁴⁶. Desta aspiración beben os artigos 7 e 8 do texto, sobre “Enfoque ecosistémico” e “Xestión integrada do litoral”⁴⁷, respectivamente. O enfoque ecosistémico debe “garantir que a presión conxunta das (actividades humanas) se manteña en niveis compatibles coa consecución do bo estado ambiental dos ecosistemas costeiros e mariños e que a súa capacidade de resposta aos cambios inducidos polos seres humanos non se vexa comprometida”. En canto á xestión integrada, o propio artigo 8 LOLGA remítese á Recomendación 2002/413/CE, do Parlamento Europeo e

⁴⁶ Confróntese artigo 1 LOLGA (“Obxecto da Lei”).

⁴⁷ Ambos os conceptos proveñen do Protocolo do Mediterráneo de 2008 e da Carta Europea do Litoral. Como a EM da LOLGA expón, o Protocolo relativo á xestión integrada das zonas costeiras do Mediterráneo foi ratificado como tratado internacional polo Estado español o 20 de maio de 2010, asumindo deste xeito a Recomendación 2002/413/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, do 30 de maio de 2002, relativa á aplicación da xestión integrada das zonas costeiras de Europa. En canto á Carta Europea do Litoral, esta foi aprobada na Conferencia de Rexións Periféricas Marítimas da CEE (hoxe UE) en 1981.

do Consello, do 30 de maio de 2002, relativa á aplicación da xestión integrada das zonas costeiras de Europa⁴⁸.

A LOLGA non se basea só no artigo 27.3 EAG, que recolle a competencia exclusiva de Galicia en ordenación do litoral, proveniente á súa vez do artigo 149.3 CE, sobre competencias autonómicas en ordenación do territorio. Esta norma, como a súa EM sinala, está tamén amparada na competencia exclusiva sobre a pesca nas rías e demais augas interiores, o marisqueo e a acuicultura (art. 29.15 EAG) e sobre os portos autonómicos (art. 27.9 EAG), a competencia para o desenvolvemento lexislativo e a execución da lexislación do Estado en materia de ordenación do sector pesqueiro (art. 28.5 EAG) e portos pesqueiros (art. 28.6 EAG), ou a competencia de execución da lexislación do Estado en materia de salvamento marítimo (art. 20.3 EAG) e vertidos industriais e contaminantes nas augas territoriais do Estado correspondentes ao litoral galego (art. 29.4 EAG), por citar os títulos máis significativos.

Este parágrafo da EM pon de manifesto que a LOLGA, tratando de buscar ese enfoque ecosistémico e integrado sobre o litoral, fai uso de todas as competencias que o bloque da constitucionalidade, interpretado como foi exposto nos apartados anteriores, lle outorga. O artigo 2, que xa ao principio deste traballo se definía como de enorme novidade, dispón que, para os efectos da LOLGA, o litoral é non só terra, senón tamén mar. E, dado que a competencia sobre o litoral segundo foi interpretada polo TC desde a STC 149/1991 abrangue só terra, todas as regulacións desta norma que atinxan ao mar deben ter unha base competencial nalgún título diverso da ordenación do territorio. Isto é, deben sustentarse nalgunha das competencias extraterritoriais que permiten á CA “saír” da terra, atribuíndolle competencia tamén sobre o mar.

Así o di meridianamente o propio apartado terceiro do citado artigo 2 LOLGA:

«As disposicións sobre o mar territorial entenderanse referidas exclusivamente a actuacións que deriven do exercicio lexítimo das competencias que a Comunidade Autónoma de Galicia ten recoñecidas no Estatuto de autonomía explicitamente nese medio ou ás que deben realizarse no mar pola natureza da competencia tal e como resulta da interpretación do bloque da constitucionalidade, sen prexuízo das competencias en materia de costas, protección e ordenación do espazo marítimo ou calquera outra que corresponda ao Estado⁴⁹».

É con esta teoría da “activación” de múltiples competencias como a lei pretende salvar os importantes obstáculos que da interpretación constitucional dos artigos 132.2 e 149.3 CE e 27.3 EAG poden xurdir para acadar unha xestión autonómica do litoral.

A LOLGA comeza partindo dunha serie de fins (art. 3 LOLGA) e principios (capítulo II LOLGA, artigos 4 a 10). O fin primeiro da norma é “a ordenación e xestión do

⁴⁸ Este texto xa apuntaba no seu considerando décimo sexto que “(a) xestión integrada das zonas costeiras implica moitos factores, entre os cales a ordenación territorial e a utilización do solo só se ven afectados de forma accesoria”. Son tamén relevantes os seus capítulos I (“Unha abordaxe estratéxica”) e II (“Principios”). No capítulo I afirmase que os Estados membros deben basear a xestión das súas zonas costeiras (h) nunha “mellor coordinación das medidas tomadas por todas as autoridades participantes, tanto no mar como en terra, na xestión da interacción mar-terra”.

⁴⁹ Este apartado está en evidente sintonía co Acordo da Comisión Bilateral Generalitat-Estado sobre a LPOL (confróntese punto 1°).

litoral de Galicia como unha entidade única”, e os principios fundamentais son os de colaboración, cooperación e coordinación⁵⁰, nun marco de lealdade constitucional⁵¹ e de participación. O título II da LOLGA (arts. 20 a 28) regula os instrumentos de ordenación do litoral que deben seguir á aprobación da norma. Estes son os que o artigo 21.1 LOLGA enumera: a Estratexia de economía azul de Galicia, as Directrices de ordenación do litoral de Galicia, o Plan de ordenación costeira, o Plan de ordenación mariña, os plans especiais de ría, os plans especiais de praias e os plans sectoriais. Os ditos plans desenvólvense nos artigos posteriores, pero en todo caso “conforman un único sistema integrado” (art. 21.2 LOLGA)⁵². O Plan de ordenación mariña, que por definición comprende a planificación dunha parte do litoral non incluída na competencia de ordenación do litoral, elaborárase “no marco das competencias da Comunidade Autónoma de Galicia”, segundo o artigo 25 afirma. Estas serán, necesariamente para o encaixe constitucional do plan, as de índole extraterritorial.

3.2 O réxime de competencias

O tratamento do aspecto competencial é unha parte fundamental da LOLGA, que concentra un número relevante dos seus preceptos. Así, os artigos 11, 12 e 13 regulan as competencias da Administración xeral da CA de Galicia, dos entes instrumentais desta Administración e dos concellos costeiros, respectivamente. O primeiro destes preceptos contén unha enumeración das competencias autonómicas relacionadas coa ordenación e xestión integrada do litoral. Esta non pode ser considerada, pola súa natureza, como *numerus clausus*, mais si permite coñecer a maioría dos títulos competenciais en xogo. A lista é a seguinte:

- Medio ambiente (art. 27.30 EAG⁵³).
- Ordenación do territorio e do litoral (art. 27.3 EAG).
- Pesca nas rías e demais augas interiores, marisqueo e acuicultura (art. 27.15 EAG).
- Ordenación do sector pesqueiro (art. 28.5 EAG⁵⁴).

⁵⁰ Confróntese principio (h) da Recomendación 2002/413/CE.

⁵¹ Confróntese EM da LOLGA: “Non formando parte tales funcións executivas das facultades do Estado derivadas da titularidade do dominio público marítimo-terrestre, nin da competencia estatal sobre protección do medio ambiente, e sen que as reteña o Estado en virtude da cláusula residual do artigo 149.3 de la CE, resulta posible e considérase necesario o exercicio das ditas funcións de xestión de carácter executivo, pendente de que se proceda, en virtude do principio de lealdade constitucional, ao traspaso de funcións e servizos por parte do Estado”. En iguais termos se pronuncia o CCG no seu informe 227/2022 (conclusión quinta).

⁵² Lembra o artigo 21.3 LOLGA: As previsións contidas neste título deben entenderse no marco da lexislación básica do Estado e con respecto das facultades que derivan da súa titularidade sobre os bens que integran o dominio público marítimo-terrestre. Confróntese o Acordo da Comisión Bilateral Generalitat-Estado sobre a LPOL.

⁵³ Este artigo, en liña co artigo 149.1.23ª CE, refírese ás “normas adicionais sobre protección do medio ambiente e da paisaxe”. Este carácter *adicional* debe ser comprendido de acordo coa STC 102/1995, xa citada.

⁵⁴ Compete nesta materia á CA galega o desenvolvemento lexislativo e a execución da lexislación do Estado.

- Planificación portuaria (arts. 27.9 e 28.6 EAG).
- Control da calidade das augas interiores e costeiras.
- Loita contra a contaminación mariña.
- Promoción do deporte e adecuada utilización do lecer (art. 27.22 EAG).
- Ordenación do turismo (art. 27.21 EAG).
- Protección do patrimonio histórico, artístico, arquitectónico e arqueolóxico de Galicia (art. 27.18 EAG⁵⁵).

Sentadas estas bases competenciais, detállase a continuación na LOLGA que actuacións corresponden a que determinado órgano ou entidade. Seguidamente expóñense as atribucións máis destacadas:

- Consello da Xunta: aprobación dos instrumentos de ordenación do litoral autonómicos⁵⁶.
- Consellería con competencias en medio ambiente⁵⁷: outorgamento de títulos de intervención referidos aos espazos naturais protexidos.
- Consellería con competencias en materia de ordenación do territorio⁵⁸: outorgamento dos títulos de intervención, ou a emisión de informes equivalentes, para a utilización dos espazos terrestres do dominio público marítimo-terrestre.
- Consellería con competencias sobre o mar⁵⁹: outorgamento dos títulos de intervención para a utilización dos espazos intermareais e mariños do dominio público marítimo-terrestre.
- Concellos costeiros: elaboración, aprobación, desenvolvemento e xestión dos instrumentos de ordenación litoral de ámbito municipal.

Esta distribución de competencias oponse directamente ao artigo 110 LC, que establece que a xestión do DPM-T corresponde á Administración do Estado. Este precepto foi superado, como xa se explicou *supra*, pola reforma do EAC en 2006 e doutros estatutos a partir deste, que supuxeron unha nova distribución de competencias nesta materia, ao detallaren o título de “ordenación do litoral” e incluíren neste detalle a xestión do DPM-T como competencia exclusiva autonómica. Agora

⁵⁵ Sen prexuízo do artigo 149.1.28ª CE.

⁵⁶ Instrumentos relevantes de carácter autonómico son a Estratexia de Economía Azul de Galicia, as directrices de ordenación do litoral, o Plan de ordenación costeira e o Plan de ordenación mariña.

⁵⁷ Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda actualmente.

⁵⁸ Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda actualmente.

⁵⁹ Consellería do Mar actualmente.

ben, o EAG segue a ter o mesmo texto que cando se aprobou, no ano 1981, e non fai referencia ningunha á xestión do DPM-T.

Non obstante, e seguindo a xurisprudencia do Constitucional no que á natureza das competencias se refire⁶⁰, dentro do título de ordenación do litoral do artigo 27.3 EAG débese entender incluída a xestión do DPM-T. Tendo en conta que a redacción do *Estatut* catalán de 2006 e, por extensión, dos demais EA reformados que lle seguiron, foi declarada constitucional, así como a LPOL catalá, débese entender que a competencia de ordenación do litoral inclúe a xestión do DPM-T, pois o contrario sería introducir unha discriminación que non se compadece coa “necesaria uniformidade” a nivel estatal da competencia⁶¹. Cómpre ter en conta, unha vez máis, que o teito competencial en materia de litoral é o mesmo para todas as CA desde a STC 14/9/1991.

O outorgamento de títulos de intervención para a utilización dos espazos do DPM-T, tanto terrestres como mariños, regúlase no artigo 48 LOLGA. Este artigo insírese no capítulo V (“Réxime da intervención administrativa”) do título III (“Usos e actividades no litoral”) da lei. Este é un dos preceptos de máis peso na norma, dado que establece que “as autorizacións e concesións de dominio público marítimo-terrestre serán outorgadas polas consellerías competentes en materia de ordenación do territorio ou mar, segundo proceda, no momento en que se produza o efectivo traspaso de funcións e servizos da Administración xeral do Estado á Comunidade Autónoma de Galicia en materia de ordenación do litoral”.

O apartado terceiro dese artigo 48 LOLGA interpreta o artigo 32 LC, que dispón que “(u)nicamente se poderá permitir a ocupación do dominio público marítimo-terrestre para aquelas actividades ou instalacións que, pola súa natureza, non poidan ter outra localización”. “En cumprimento da normativa de costas”, e tras trasladar esa norma do artigo 32 LC, o artigo 48.3 LOLGA pasa a enumerar unha serie de establecementos, dotacións, infraestruturas, instalacións e actividades que se considera que, polas súas características, requiren a ocupación do DPM-T.

Entre eses elementos salientáanse os establecementos da cadea mar-industria alimentaria (concepto regulado especificamente no art. 55 LOLGA) e as instalacións de xeración eléctrica renovábel que ocupen o mar, así como as súas instalacións complementarias en terra. As autorizacións e concesións no DPM-T que as consellerías de Mar ou Territorio outorguen deberán garantir que a ocupación sexa a mínima posíbel e que o DPM-T non quede desprotexido, de acordo co apartado cuarto do artigo 48 LOLGA. Á súa vez, este apartado reafirma a existencia de *facultades* que lle corresponden ao Estado na súa condición de titular do DPM-T.

Pola súa banda, o artigo 49 LOLGA determina que os usos e actividades na zona de servidume de protección do DPM-T precisarán de autorización da consellería competente en materia urbanística, actualmente a Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda. A autorización dos usos permitidos na zona de servidume de protección fora orixinariamente regulada no artigo 26 LC, atribuíndolle á Administración do Estado esta potestade. Esta previsión foi declarada inconstitucional pola STC

⁶⁰ Confróntese o Informe CCG 227/2022, pp. 31 e ss.

⁶¹ CCG 227/2022, pp. 32 a 35 e xurisprudencia aí citada.

149/1991 (FX 3.D.d)), entendendo que se trataba “dunha competencia de carácter executivo allea ás constitucionalmente reservadas ao Estado e que se engloba, polo seu contido, na execución da normativa sobre protección do medio ambiente ou na ordenación do territorio e/ou urbanismo de competencia exclusiva das comunidades autónomas”⁶².

Seguía dicindo aquela STC 149/1991 que “(c)orresponderá, pois, exercer esa potestade autorizatoria aos pertinentes órganos das comunidades autónomas ou, se é o caso, aos concellos, que, como é obvio, deberán axustarse á normativa estatal”. Pois ben, o artigo 49 LOLGA tamén introduce unha determinada interpretación desa normativa estatal. Para a servidume de protección aplícase tamén a regra de que só se permiten aquelas “obras, instalacións e actividades que, pola súa natureza, non poidan ter outra localización” (art. 25.2 LC). A LOLGA afirma que entre estas obras, instalacións e actividades se encontran as sinaladas no devandito artigo 48.3 LOLGA (art. 49.3), así como aquelas enumeradas no seu artigo 49.4, por prestaren servizos necesarios ou convenientes para o uso do DPM-T.

Esta regulación da LOLGA recolle a testemuña da LPOL catalá, que xa estableceu na CA de Cataluña un réxime de xestión autonómica (en aspectos a través dos concellos) do DPM-T. A LOLGA non só acolle un réxime autonómico propio de intervención administrativa no DPM-T, coas consellerías de Territorio e Mar como principais protagonistas, senón que tamén incorpora, como acaba de transcribirse, unha determinada interpretación do que a normativa de costas sinala. Non se trata dunha nova regulación, que vaia superar os artigos da LC e do seu regulamento relativos ás autorizacións en DPM-T e na súa zona de servidume de protección, senón dunha serie de criterios de exame das autorizacións que as devanditas consellerías deben seguir, partindo do disposto con carácter xeral na normativa de costas.

Do dito artigo 132.2 CE emanan, como o TC afirmou na STC 149/1991, unha serie de facultades que teñen por base a protección do DPM-T, protección que “o lexislador estatal non está só facultado, senón obrigado” a garantir (FX 1.D). Esta protección articulouse na LC por medio da cláusula “que non poidan ter outra localización”, utilizada tanto no artigo 25.2 como no 32.1 do seu texto. A concreción desta “necesidade de localización” no DPM-T dependerá da Administración que outorgue a determinada autorización ou concesión, suxeitándose sempre á normativa e ao fin último desta, que é esa protección dos bens suxeitos ao artigo 132.2 CE da que o TC fala. Agora ben, o certo é que a propia LC regula no artigo 25.2 algunhas desas obras, instalacións e actividades que non poden ter outra localización, a título exemplificativo (“como...”). Pola súa banda, o artigo 32.2 LC especifica, en sentido contrario, utilizacións que quedan expresamente excluídas. Estas especificacións da regra xeral son accesorias, e son mandatos aos poderes públicos para consideraren determinadas utilizacións ou ocupacións do DPM-T ou da súa zona de servidume como “necesarias”.

Unha vez entendido que é a CA de Galicia á que lle corresponde outorgar as autorizacións e xestionar non só a zona de servidume de protección, senón tamén o DPM-T,

⁶² Aquí o alto tribunal si se manifestou concorde con MEILÁN GIL, J.L., “Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas”, cit., pp. 27 e ss.

de acordo coa evolución do TC na materia, é necesario entender que as precisións dos artigos 48 e 49 LOLGA son acordes co réxime constitucional, dado que son un simple mandato ás administracións correspondentes, como os que se encontran na LC. As consellerías de Territorio e Mar, que en termos xerais deben interpretar esa “necesidade”, non teñen marxe de interpretación cando se lles presente un dos supostos regulados nos artigos 25 ou 32 LC ou 48 ou 49 LOLGA. Trátase dun simple cambio dunha potestade discrecional, na que é a Administración a que debe motivar a existencia ou non desa “necesidade”, a unha potestade regrada en certos casos nos que a dita “necesidade” xa vén dada. Non habería un cambio na regulación substantiva, pois o criterio reitor segue a ser o de “necesidade de localización” establecido na LC⁶³.

O outro aspecto de relevancia que os artigos 11 e 48 LOLGA incorporan é o outorgamento dos títulos de intervención para a utilización dos espazos intermareais e mariños do dominio público marítimo-terrestre pola Consellería do Mar. Esta atribución é orixinal da lei galega, non habendo disposición semellante na LPOL catalá. Esta, aínda que fala de competencias de xestión do dominio público *marítimo-terrestre*, só se refire ao mar cando establece a competencia da Administración autonómica para a concesión de obras fixas no mar⁶⁴, instalacións marítimas menores e outras análogas e autorización de verteduras de terra no mar. A LOLGA dá un paso máis e declara a competencia xeral da Consellería do Mar para outorgar títulos de intervención sobre os espazos marítimos do DPM-T. Esta declaración complementa e trae causa da definición do litoral que a LOLGA establece, como á vez espazo terrestre e marítimo. Ocorre que, como se vén reiterando, aínda que na parte terrestre a CA ten competencia de ordenación do *litoral*, entendida segundo o TC como incluída dentro da xenérica de ordenación do territorio, sobre o mar cómpre observar o que xa o artigo 2.3 LOLGA afirma, é dicir, a doutrina da “extraterritorialidade” das competencias autonómicas, de modo que a Consellería do Mar só poderá outorgar as autorizacións que outras competencias, distintas da xeral de ordenación do litoral, lle permitan.

3.3 As áreas de protección, mellora e reordenación e outras disposicións

Outra das principais achegas desta LOLGA é a zonificación que realiza do litoral galego, baseándose nas características deste e cun enfoque ecosistémico, como a propia norma promulga. Aquí a competencia que resalta é a de protección do medio ambiente (arts. 149.1.23^a CE e 27.30 EAG), entendida de acordo coa STC 102/1995, que, apartándose do criterio da STC 149/1991, afirmou que a lexislación básica estatal debe permitir necesariamente unha marxe de desenvolvemento lexislativo ás CA. Os artigos 29 a 46 LOLGA responden precisamente á competencia autonómica para ditar normas adicionais de protección do medio ambiente, que veñen sumarse ás que

⁶³ A LOLGA non pode regular materialmente o réxime do DPM-T en virtude do artigo 132.1 e 2 CE, que establece o carácter estatal da titularidade do DPM-T, e polo tanto tamén da súa regulación. Confróntese NOGUERA DE LA MUELA, B., “Las competencias estatales y autonómicas en la Ley de Costas de 1988”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, n. 30, 1991, pp. 109 e ss.

⁶⁴ De acordo co EAC, artigo 149.3, e a STC 31/2010.

xa o Estado establece na LC como titular do DPM-T. Deste xeito, o litoral galego divídese en tres áreas (art. 30 LOLGA): (a) de protección ambiental, (b) de mellora ambiental e paisaxística e (c) de reordenación.

A área de protección ambiental (a) está conformada polos “espazos do litoral que conservan singulares e insubstituíbles características naturais e valores excepcionais ambientais”. Inclúense nesta área, en todo caso, (i) os espazos do DPM-T (art. 3.1 LC) que manteñan as características naturais da ribeira do mar e das rías, (ii) o mar territorial e as augas interiores⁶⁵ (art. 3.2 LC) e (iii) os espazos naturais protexidos⁶⁶ que se encontren no litoral, tanto terrestres como terrestres e mariños cando haxa unha continuidade ecolóxica⁶⁷.

Pola súa banda, a área de mellora ambiental e paisaxística (b) está conformada polos espazos que, a pesar de non conservaren singulares e insubstituíbles características naturais e valores excepcionais ambientais, si se manteñen maioritariamente libres de procesos de degradación, ou os procesos de desnaturalización que sufriron son parcialmente reversíbeis. A área de mellora acolle en todo caso (i) o DPM-T non clasificado nas outras dúas áreas, (ii) os espazos contiguos á área de protección que contribúan a preservar os valores naturais do litoral e a previr ou evitar impactos ecolóxicos ou paisaxísticos sobre eles, (iii) a zona de servidume de protección, (iv) a zona periférica de protección dos espazos naturais protexidos, se é o caso, (v) os espazos de interese ambiental e paisaxístico que o plan de ordenación costeira delimite e (vi) os espazos clasificados como solo rústico⁶⁸.

Finalmente, a área de reordenación (c) está conformada polos “espazos degradados ou desnaturalizados, os espazos en solo urbano ou de núcleo rural ou os espazos afectados por calquera tipo de acción humana transformadora que provoque a perda irreversible dos seus valores naturais”. Esta área abrangue, en todo caso, (i) todos os espazos non comprendidos nas áreas de protección ou de mellora, (ii) a zona de servizo dos portos autonómicos e (iii) a zona de servidume de protección do DPM-T de vinte metros regulada na DA 3ª 3 LC⁶⁹.

A LOLGA establece unha serie de obxectivos e usos permitidos, compatíbeis e prohibidos nas áreas (a) (arts. 33 a 36), (b) (arts. 39 a 42) e (c) (arts. 45 e 46). Tanto na área de protección como na de mellora establécese para resolver os posíbeis concursos de normas ou instrumentos o criterio da regra de maior protección (arts. 37 e 43 LOLGA). A lei apóiase na competencia de ordenación do territorio e litoral (art. 27.3 EAG) para regular o réxime de usos nos espazos terrestres e nas demais que lle correspondan de acordo co seu artigo 2.3 para regular os espazos mariños. Baseándose na LC, a LOLGA procura adecuarse ás realidades do territorio galego

⁶⁵ Nos termos do artigo 3.2 LC.

⁶⁶ Artigo 21 e seguintes da Lei 5/2019, do 2 de agosto, do patrimonio natural e da biodiversidade de Galicia.

⁶⁷ Confróntese a STC 38/2002 (FX 7).

⁶⁸ Enténdese que dos concellos costeiros, confróntese o artigo 2.2 LOLGA.

⁶⁹ Cómpre salientar a DA 1ª LOLGA: “Por Decreto do Consello da Xunta poderán declararse áreas de influencia litoral, conformadas de espazos non comprendidos no litoral de conformidade co establecido no artigo 2 desta Lei, nas que serán de aplicación as disposicións desta lei necesarias para o mantemento de bens e servizos ecosistémicos do litoral”.

formando unha armazón maior de protección, especialmente naqueles espazos nos que a dita protección é perentoria.

Nos artigos 54 a 60, a LOLGA introduce unha serie de actuacións estratéxicas para o desenvolvemento sustentábel do litoral. Trátase doutro aspecto máis da “multi-competencialidade” da lei, que pretende esgotar as posibilidades competenciais da CA. As competencias que aquí se traen a colación, detalladas no artigo 54.2 LOLGA, son a de pesca nas rías e demais augas interiores, marisqueo e acuicultura, promoción do deporte e adecuada utilización do lecer, promoción e ordenación do turismo, patrimonio histórico, artístico, arquitectónico e arqueolóxico de interese de Galicia, augas e desenvolvemento lexislativo e execución da lexislación estatal en materia de ordenación pesqueira e de verteduras de augas residuais. Destácase, dentro destas actuacións estratéxicas, a relativa á cadea mar-industria alimentaria⁷⁰.

Finalmente, a LOLGA dispón nos seus artigos 61 a 64 unhas normas adicionais de protección e sustentabilidade do litoral, desde igual enfoque “multicompetencial”. Estas consisten na elaboración de estudos sobre o grao de resiliencia da costa ante o cambio climático, a avaliación do impacto económico e social dos proxectos e programas que se pretendan levar a cabo no litoral galego e a garantía dos obxectivos de calidade e ambientais das augas costeiras e interiores de Galicia. Os artigos 65 a 68 LOLGA, en exercicio da competencia sobre patrimonio, regulan o patrimonio público litoral, sinalando que bens integrarán este. Pola súa parte, os artigos 69 a 71 dedícanse á “(c)ultura litoral, concienciación e educación ambiental”. En último termo, á inspección do litoral e á potestade sancionadora resérvanse os artigos 72 e 73.

4 Conclusións

A LOLGA segue a abrir un camiño reactivado polo EAC de 2006 e supón un paso máis na ordenación autonómica do litoral, de acordo coa repartición competencial que existe na CE. A novidade da LOLGA pode ser afirmada desde dous puntos de vista. En primeiro lugar, en canto ás competencias da CA de Galicia, é un pulo para espremer a capacidade de autogoberno, pois tras a súa promulgación e sanción é previsíbel que Goberno central e Xunta de Galicia inicien as negociacións para obter un decreto como os que xa existen en Cataluña, Andalucía, Canarias e Illas Baleares. Mais é un texto que ten tamén gran relevancia no contexto estatal, na redefinición da competencia de ordenación do litoral.

Como se tratou de pór de manifesto durante este traballo, e como tamén se pode coñecer dunha lectura do seu texto, a LOLGA fai uso de todas as competencias posíbeis para regular e ordenar tanto a parte terrestre como a parte mariña do litoral, é dicir, o lugar onde mar e terra se encontran. Para isto, o lexislador galego debeu encaixar todas as pezas desa “multicompetencialidade”, tratando de sacar o máximo partido ao

⁷⁰ Artigo 54 (Usos da cadea mar-industria alimentaria): “1. Para os efectos desta lei enténdese por cadea mar-industria alimentaria o conxunto de empresas e entidades que desenvolven actividades económicas propias do sector pesqueiro, marisqueiro e da acuicultura, incluídas as actividades de extracción, cultivo, produción, manipulación, transformación e comercialización dos produtos da pesca, o marisqueo e a acuicultura”.

EAG e á CE. Este esforzo ten por obxectivo acadar unha verdadeira xestión integrada que conciba o litoral coa entidade que lle cómpre, non como un apéndice *innecesario* da competencia de ordenación do territorio, como a STC 149/1991 pretendía que fose.

Na superación do concepto de litoral que o TC estableceu é onde radica o outro punto meritorio da LOLGA. O litoral conforma unha realidade de seu, *singular*, cuxas características especiais precisan dun tratamento xurídico especial⁷¹. A LOLGA dálle ese tratamento especial á custa de facer unha “matemática” competencial, mais, como se comentaba ao inicio deste traballo, isto podería non ser necesario.

O concepto de litoral da STC 149/1991 é certamente estreito⁷², tanto no sentido figurado como no sentido xeográfico. Parece máis acorde coa natureza do propio litoral entendela comprensivo tanto da terra como do mar, como a LOLGA fai. Sen prexuízo da constitucionalidade da LOLGA na interpretación actual desta competencia, é seguramente momento de deixar atrás a ordenación do litoral como ordenación da *terra* litoral e acoller tamén a ordenación do *mar* litoral, pois o primeiro non existiría sen o segundo.

Dicir, finalmente, que Galicia está conformada exclusivamente polo seu territorio “terrestre” é tamén estreito. Éo porque, como a EM da LOLGA sinala, Galicia está fundamente vencellada co seu litoral, é un dos seus sinais de identidade. A soberanía do Estado español é exercida de xeito practicamente idéntico sobre o mar territorial como sobre o espazo terrestre. Proba disto son o artigo 132.2 CE e a LC, que regulan en detalle o DPM-T. Estes espazos non deben ser subtraídos á división en CA do territorio estatal por unha confusión destas cos seus municipios⁷³.

Bibliografía

- AGUIRRE I FONT, J.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, Barcelona, 2014.
- 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 Aranzadi de urbanismo y edificación*, n. 46, 2021.
- AGUIRRE I FONT, J.M., “Bases jurídicas para una gestión integrada del litoral: el ejemplo catalán”, *Autonomía, costas y litoral*, Institut d’Estudis de l’Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d’Estudis Autonòmics (Govern de les Illes Balears), Barcelona e Palma, 2023.
- BELADÍEZ ROJO, M., “Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas”, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo*

⁷¹ Así se manifestaba en MEILÁN GIL, J.L., “Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas”, cit.

⁷² É a palabra usada en MENÉNDEZ REXACH, A., “Prólogo”, Sanz Larruga, F.J. e Ortiz García, M. (dirs.) e Morelle-Hungria, E. (coord.), *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico: Estado actual y nuevos retos*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2022, p. 27.

⁷³ Confróntese GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., “Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas”, cit.

- García de Enterría. Tomo IV. Del poder judicial. Organización territorial del Estado, Civitas, Madrid, 1991.
- BERGA VAYREDA, F.X., “Los trasposos de funciones y servicios en materia de costas. La experiencia catalana”, *Autonomía, costas y litoral*, Institut d’Estudis de l’Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d’Estudis Autònoms (Govern de les Illes Balears), Barcelona e Palma, 2023.
- BLASCO ESTEVE, A., “Competencias estatales y autonómicas en materia de costas”, *Autonomía, costas y litoral*, Institut d’Estudis de l’Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d’Estudis Autònoms (Govern de les Illes Balears), Barcelona e Palma, 2023.
- GARCÍA PÉREZ, M., “Autonomía y dominio público marítimo-terrestre: la problemática competencial sobre el DPMT en el marco del estado de las autonomías”, *Autonomía, costas y litoral*, Institut d’Estudis de l’Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d’Estudis Autònoms (Govern de les Illes Balears), Barcelona e Palma, 2023.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., “Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las comunidades autónomas”, *Revista de Administración Pública*, n. 158, 2002.
- LOBO RODRIGO, A., “Los trasposos de competencias en materia de costas a Canarias: una visión prospectiva”, *Autonomía, costas y litoral*, Institut d’Estudis de l’Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d’Estudis Autònoms (Govern de les Illes Balears), Barcelona e Palma, 2023.
- MEILÁN GIL, J.L., “Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas”, *Revista de Derecho Urbanístico*, n. 108, 1988.
- MENÉNDEZ REXACH, A., “La distribución de competencias en la Ley de costas y la gestión integrada del litoral”, Sanz Larruga, F.J. (dir.) e García Pérez, M. (coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión el litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Barrié de la Maza e Observatorio do Litoral da Universidade da Coruña, A Coruña, 2009.
- MENÉNDEZ REXACH, A., “Prólogo”, Sanz Larruga, F.J. e Ortiz García, M. (dirs.) e Morelle-Hungria, E. (coord.), *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico: Estado actual y nuevos retos*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2022.
- NOGUERA DE LA MUELA, B., “Las competencias estatales y autonómicas en la Ley de Costas de 1988”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, n. 30, 1991.
- POUSA GARCÍA, A., “La pluralidad competencial en materia de costas y litoral (Illes Balears)”, *Autonomía, costas y litoral*, Institut d’Estudis de l’Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d’Estudis Autònoms (Govern de les Illes Balears), Barcelona e Palma, 2023.
- SANZ LARRUGA, F.J., “El reto para una visión y gestión integradas de las Estrategias Marinas en la Unión Europea: reflexiones a propósito del Informe de la Comisión de 2020”, Sanz Larruga, F.J. e Ortiz García, M. (dirs.) e Morelle-Hungria, E.

(coord.), *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico: Estado actual y nuevos retos*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2022.

SANZ LARRUGA, F.J., “La planificación espacial marina, la interacción tierra-mar y su incidencia sobre las competencias autonómicas”, *Autonomía, costas y litoral*, Institut d’Estudis de l’Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d’Estudis Autonòmics (Govern de les Illes Balears), Barcelona e Palma, 2023.

TRAYTER, J.M., “Las coordenadas constitucionales y estatutarias en materia de costas y litoral”, *Autonomía, costas y litoral*, Institut d’Estudis de l’Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d’Estudis Autonòmics (Govern de les Illes Balears), Barcelona e Palma, 2023.