



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 66_julio-diciembre 2023 | pp. 245-274
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 bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

66 Regap

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

ADRIÁN AGUSTÍN VÁZQUEZ RODRÍGUEZ
Miembro del Observatorio del Litoral
Universidad de A 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.

Regap



ESTUDIOS

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 El título de ordenación del litoral. 1.1 Introducción. 1.2 El territorio de las comunidades autónomas. 1.3 Competencias autonómicas sobre el mar. 2 Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de costas. 2.1 La Ley de costas de 1988 y la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991. 2.2 Evolución de la jurisprudencia constitucional en la materia. 2.3 La reciente Ley de ordenación y protección del litoral catalana y su adecuación constitucional. 3 La Ley de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia. 3.1 Aspectos generales e instrumentos de ordenación. 3.2 El régimen de competencias. 3.3 Las áreas de protección, mejora y reordenación y otras disposiciones. 4 Conclusiones.

1 El título de ordenación del litoral

1.1 Introducción

El litoral es esa “franja de anchura variable, a ambos lados de la orilla del mar, en la que se produce la interacción entre la naturaleza, las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas que se sustentan en la existencia o influencia del mar”. Así lo define la Ley de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia (LOLGA en adelante) en su artículo segundo¹. Esta definición es realmente novedosa en el ordenamiento jurídico español². No solo por su contenido, que trata de revolverse contra un visión estricta del territorio que será comentada en este trabajo, sino también por su propia existencia.

¹ La LOLGA fue aprobada por el Parlamento de Galicia en sesión plenaria el día 4 de julio de 2023. V. *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*, XI legislatura, número 518, 5 de julio de 2023, pp. 198971 a 199097.

² Para un análisis del concepto “ordenación del 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 y ss.

El tratamiento del litoral en el Estado español desde un punto de vista jurídico parte del llamado bloque de la constitucionalidad³. La Constitución de 1978 (CE en adelante) no contiene ninguna mención a la palabra “litoral”. Claro que ese “bloque” está conformado no solo por la CE, sino también por los estatutos de autonomía (EA) de las distintas comunidades autónomas (CA) en las que actualmente se divide el territorio del Estado. El Estatuto de autonomía de Galicia (EAG) sí contiene la palabra litoral, en concreto en dos preceptos. En primero lugar, en el artículo 27:

«En el marco del presente Estatuto le corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias:

(...)

3. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda».

También en el artículo 29, en donde se afirma que le corresponde a la CA de Galicia la ejecución de la legislación del Estado en materia de vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego.

Pues bien, ese “litoral gallego” no tendrá hasta la promulgación y sanción de la LOLGA una definición que permita comprenderlo de manera tangible, y no solo en abstracto. Continúa aquel artículo 2 LOLGA especificando, en medidas reales, cuál es esa *franja litoral de anchura variable*:

«A efectos de esta ley, el litoral de Galicia se extiende hacia el interior, hasta el límite administrativo de los municipios costeros o, cuando lo supere, el límite interior de los espacios naturales que radiquen en los mismos; y mar adentro, hasta el límite exterior del mar territorial⁴».

Hasta este punto, sin conocer la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC en adelante) y los numerosos conflictos de competencias que han ocurrido, ya desde los primeros años del Estado autonómico, sobre el litoral, la materia podría parecer sencilla. El artículo 149.1 CE no incluye el litoral como competencia propia del Estado, y las CA, en virtud de la cláusula del artículo 149.3 CE, pueden asumir competencias no atribuidas expresamente al Estado, como así lo hace el EAG en el punto tercero de su artículo 27 al incluir el litoral como competencia exclusiva de la CA gallega.

Sin embargo, la competencia sobre el litoral está lejos de ser pacífica. Esta conflictividad proviene de un precepto de la Constitución que ni siquiera se inserta en su título octavo, sobre organización territorial del Estado, sino en el título séptimo: “Economía y Hacienda”. Se reproducen a continuación sus dos primeros apartados:

³ En general, sobre la distribución de competencias en materia de ordenación del 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 y 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 y Palma, 2023, pp. 223 a 256.

⁴ El mar territorial se define y se delimita en la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial.

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

Las playas, la zona marítimo-terrestre y el mar territorial son, precisamente, una parte muy importante de esa *franja litoral*. Este artículo obliga a que tales bienes sean de dominio público⁵ estatal⁶. Como no ha dejado de repetir el TC, y según se expondrá en este trabajo, que el Estado sea el *dominus (publicus)* de esta parte del litoral no quiere decir que tenga competencia alguna sobre ella. Dicha titularidad pública no es fuente de competencias, dirá el TC desde hace ya más de 30 años, pero sí de facultades que le permiten al Estado garantizar esos principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad que la CE le obliga a imprimir en el régimen jurídico de estos bienes⁷.

A esta concurrencia de competencias y facultades hay que añadir la doctrina iniciada por el Tribunal Supremo y que el TC acogió plenamente respecto del territorio municipal, a tenor de la cual todo el territorio estatal está dividido en municipios, que a su vez se agrupan en provincias y, una vez constituidas, en comunidades autónomas, en su caso uniprovinciales (art. 143 CE). Así, el territorio autonómico quedaría constituido por el territorio de sus municipios. No incluiría, entonces, el territorio que se adentra en el océano, ese “otro lado de la orilla del mar”, sino solo la porción de terreno sobre el que los ayuntamientos ejercen su jurisdicción⁸.

Los elementos que acaban de ser introducidos distorsionan la configuración sencilla del litoral que podría haber bajo el Estado de las autonomías. En los siguientes apartados se tratará de dar una visión amplia y clarificadora sobre la evolución al respecto, primero sobre el “territorio” autonómico y sus competencias y después sobre esas “facultades” estatales sobre el dominio público. Tras esto, se atenderá a la propuesta de la LOLGA, el encaje constitucional que le parece dar por asegurado

⁵ Así, la CE sigue una profunda tradición heredada ya de las Partidas de Alfonso X el Sabio, que consideraban el mar y su ribera, junto con el aire y las aguas de la lluvia, *cosas comunes a todas las 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.) y García Pérez, M. (coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión el litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Barrié de la Maza y Observatorio do Litoral da Universidade da Coruña, A Coruña, 2009, pp. 119 y 120.

⁶ Sobre el alcance de este adjetivo “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. la explicación que al efecto hace la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC en adelante) 149/1991, de 4 de julio de 1991 (ECLI:ES:TC:1991:149), en su fundamento jurídico (FJ en adelante) 1.C), sobre la que el alto tribunal vuelve durante todo el desarrollo del texto.

⁸ Esta situación es fruto de una doctrina emanada primero del Consejo de Estado y después adoptada por el Tribunal Supremo (la primera vez en la sentencia de 2 de octubre 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 y jurisprudencia citada; y 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 y ss.

el Consejo Consultivo de Galicia y la experiencia en otras CA, especialmente en Cataluña.

1.2 El territorio de las comunidades autónomas

Galicia es la Comunidad Autónoma con más kilómetros de costa de todo el Estado, por encima incluso de las CA insulares, Islas Baleares y Canarias⁹. La importancia del litoral, del contacto mar-tierra¹⁰ y del poblamiento humano en los márgenes litorales es remarcada por la propia exposición de motivos (EM) de la LOLGA. Ahora bien, la doctrina del Tribunal Constitucional es contraria a reconocer que las aguas territoriales de Galicia sean verdaderamente territorio gallego.

Para entrar en los conceptos que está manejando el TC en estos años de Estado autonómico, se trae a colación su Sentencia 3/2014, de 16 de enero (ECLI:ES:TC:2014:3). Esta tiene relevancia en cuanto trata, precisamente, de un conflicto positivo de competencias interpuesto por la Xunta de Galicia contra el Real decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial. Aquí la CA gallega consideraba que el Estado no tenía título competencial que lo amparara para regular ese tipo de instalaciones. El TC resume el argumentario autonómico (antecedente primero):

(i) el hecho de que el Estatuto de autonomía solo se refiera a las cuatro provincias como parte del territorio gallego no implica que Galicia no tenga competencias sobre el mar, pues el propio Tribunal Constitucional reconoció lo contrario (STC 38/2002 y 9/2001); (ii) la referencia a las provincias no implica una visión plana del territorio, pues tampoco se refiere el Estatuto de autonomía al espacio aéreo o al subsuelo; y (iii) si este debate se saldara con este argumento, resultaría que el Estado tampoco sería competente, pues no existe una definición clara del territorio estatal.

El TC no acoge tales razones¹¹. Estas, aunque podrían ser entendidas en un análisis descontextualizado de la CE y del EAG, no se compadecen con la doctrina que el TC viene manteniendo sobre el territorio de las CA. No se trata del artículo 132.2 CE, sobre dominio público marítimo-terrestre (DPM-T), que, como se ha dicho, no atribuye competencias (sí lo que el TC llama “facultades”), y tampoco de una problemática de concurrencia de competencias sobre el mar territorial. Por el contrario, se trata del

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 y Palma, 2023, p. 117. La exposición de motivos de la LOLGA se hace eco de este dato al afirmar que “Galicia es una Comunidad Autónoma marítima por excelencia con el litoral más largo de toda España: un total de 2.555 kilómetros considerando no solo los 1.659 kilómetros de su perímetro costero, sino también los 432 kilómetros que rodean sus cientos de islas e islotes y los 464 kilómetros de sus marismas y arenales”.

¹⁰ Para un análisis de este concepto y su relevancia en la gestión integrada del 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 y Palma, 2023, pp. 177 y ss.

¹¹ Para una visión desde el punto de vista del derecho internacional en contrario de lo sostenido por el TC, *vid.* GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., “Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas”, *cit.*

artículo 143 CE, configurador del derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía, interpretado conjuntamente con el artículo 137 CE, sobre división territorial del Estado. Se debe entender, dice el TC, que el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente comunidad autónoma pero que estos nunca se extendieron ni tampoco ahora se extienden al mar territorial, siendo esta y no otra la idea razón que subyace en la doctrina constitucional.

La elocuencia de las alegaciones de la CA de Galicia llegaba tarde. Ya en su Sentencia 77/1984, de 3 de julio (ECLI:ES:TC:1984:77), el TC se había manifestado en el sentido expuesto. El objeto de esta sentencia era otro conflicto de competencias, esta vez interpuesto por el Gobierno del Estado, que entendía que el Plan general de ordenación urbana de Bilbao y su comarca, así como el Plan especial para la ejecución de la solución “Ugaldebieta”, invadían la competencia exclusiva sobre el puerto de Bilbao, que correspondía al Estado por ser de interés general. La CA del País Vasco se amparaba en los títulos de competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y del litoral y urbanismo. Interesa de esta sentencia el siguiente extracto del fundamento jurídico (FJ) tercero:

Tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la doctrina del Consejo de Estado han sostenido en forma inequívoca, y concretamente respecto a los puertos y a la zona marítimo-terrestre, que unos y otra forman parte del término municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos (...). Parece claro que la misma doctrina hay que aplicarla a la división del territorio nacional en las comunidades autónomas (...).

Así, el TC entendió en esta sentencia que, dado que el puerto de Bilbao se encuentra en el territorio del País Vasco, territorio que a su Administración autonómica corresponde ordenar, el ejercicio de competencias autonómicas sobre este puerto era constitucional, siempre que respetara las del Estado. La consecuencia que aquí interesa es que las CA no pueden ejercer competencias sobre el mar, dado que su territorio se identificaría exclusivamente con el de sus municipios¹².

1.3 Competencias autonómicas sobre el mar

A pesar de lo expuesto, lo cierto es que las comunidades autónomas sí ejercen, bajo aparente constitucionalidad, competencias sobre espacio marino. Basta un vistazo a la composición orgánica de la Xunta de Galicia en el momento en el que se escribe para ver que existe incluso una Consellería del Mar, cuyas funciones y estructura

¹² En realidad, el propósito de este argumento era *ab initio* el de incluir el demanio público dentro de las competencias de los ayuntamientos, por no haber en el territorio estatal espacios de “jurisdicción 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, se afirma que el Estado español ejerce igual soberanía tanto en el área terrestre como en las aguas interiores. “Bien, pues si el régimen de la soberanía entre espacios terrestres y marinos es similar, si el Estado español tiene la misma capacidad para aplicar su legislación interna y de sancionar las conductas contrarias a ella, la conclusión solo puede ser una: las aguas que componen el mar territorial forman parte del territorio español igual que el área terrestre y, por tanto, sería de aplicación la regla del artículo 137 CE, esto es, está dividido también en Comunidades Autónomas y la división de competencias será la que proceda de las listas de los artículos 148 y 149 de la Constitución, junto con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en los Estatutos de Autonomía” (p. 56).

regula el Decreto 50/2021, de 11 de marzo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consellería del Mar. Entre las competencias de esta *consellería* se incluyen “proponer y ejecutar las directrices generales del Gobierno en materia de ordenación pesquera en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, cofradías de pescadores/as y demás organizaciones (...), industrias pesqueras y conserveras, establecimientos de almacenamiento, manipulación, ventas y transformación del pescado” y otras que aparecen nombradas en el artículo 1 de ese decreto.

Para comprender que la CA de Galicia ejerza competencias sobre el mar cuando el mar no es parte de su territorio, es preciso acudir de nuevo a la jurisprudencia constitucional. La STC 38/2002, de 14 de febrero (ECLI:ES:TC:2002:38), es una de las sentencias que la representación de la Xunta de Galicia citaba para defender la competencia de la CA sobre el mar territorial. Aquí el alto tribunal resuelve sobre un doble conflicto positivo de competencias que interpone el Gobierno del Estado contra un decreto de la Junta de Andalucía y la propia Junta contra una orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. La problemática se refería a la ordenación de la pesca en un extremo del parque natural “Cabo de Gata-Níjar” que comprende una franja marina de una milla.

Sin perjuicio de la decisión de la sentencia, interesa la interpretación del TC sobre la “territorialidad de las competencias autonómicas”. Tras transcribir íntegramente el párrafo de la STC 77/1984 aquí también transcrito, se continúa (FJ 6):

«Distinto es el caso del mar territorial. En el mar territorial excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad esta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (...) bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (...)».

Además de esas dos excepciones, el TC, atendiendo al caso que en ese momento le incumbía (la regulación de un parque natural), apunta que “las circunstancias y características específicas del espacio a proteger pueden demandar, en ocasiones excepcionales, que (las competencias autonómicas) se extienda(n) en alguna medida sobre el mar territorial, singularmente cuando así venga exigido por la continuidad y unidad de dicho espacio físico”¹³.

Esta doctrina del TC acerca de las competencias autonómicas sobre el mar parece verdaderamente paradójica. Las CA litorales o costeras, Galicia por lo que aquí respecta, poseen un territorio que se identifica exclusivamente con el territorio de sus municipios, en este caso los municipios pertenecientes a las provincias de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra, como el EAG establece en su artículo 2. Esto significa que el mar, sea o no mar territorial, no es parte de su territorio, y por ello, de acuerdo con la doctrina de la “territorialidad de las competencias”, que proviene

¹³ Cabe destacar que, a pesar de la aparente inclinación del TC por permitir a la CA andaluza gestionar la franja marina del parque natural de “Cabo de Gata-Níjar”, una serie de preceptos del decreto autonómico son declarados inconstitucionales por afectar a la competencia exclusiva del Estado en pesca marítima, mientras que el orden ministerial no es considerado inconstitucional. Una opinión del sentido contrario, favorable a la unidad ecológica que la sentencia solo defiende en su parte considerativa, puede encontrarse en el voto particular y en GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., “Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas”, cit.

ya de resoluciones del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado previas al Estado autonómico, no pueden ejercer competencias sobre él¹⁴.

Sin embargo, Galicia y otras CA costeras sí pueden ejercer competencias sobre el mar, como ya había apuntado también la Xunta en su alegación contra el decreto estatal relativo a la energía marina. Lo pueden hacer (repite varias veces el TC que “excepcionalmente”) cuando (a) así se reconozca en su estatuto, (b) así resulte de la interpretación constitucional de las competencias o (c) así sea necesario para la protección de espacios naturales que presentan una continuidad tierra-mar. De esta situación parte el legislador gallego cuando pretende promulgar una norma como la LOLGA, de “ordenación y gestión integrada del litoral”.

Volviendo a la sentencia con la que se inició este apartado, la STC 3/2014, se puede traer ahora, como ejemplo, la competencia que la Xunta de Galicia alegaba en ese momento como conculcada respecto de su pretensión. Después de resumir esta doctrina sobre las “competencias extraterritoriales”, recordando en qué casos corresponde su ejercicio, y de recalcar que “el territorio autonómico no se extiende al mar territorial”, el TC finaliza diciendo que ni existe un reconocimiento explícito para el ejercicio de la competencia autonómica en materia de régimen energético sobre el mar territorial, ni ello se deriva de la naturaleza con que esta competencia se configuró en el bloque de la constitucionalidad, ni, finalmente, la autorización de las instalaciones de producción de energía en el mar territorial resulta imprescindible, con carácter general, para el ejercicio de las competencias de las que la Comunidad Autónoma de Galicia es titular.

Es preciso, en definitiva, un título *ad hoc* para regular cada aspecto del litoral en su vertiente marina, *v. gr.* el régimen energético como en este supuesto. Esto hace adivinar, aun incluso sin atender al contenido específico de la LOLGA, que va a ser necesario encajar todas las competencias que la CA de Galicia posee para garantizar una gestión integrada¹⁵. A la hora de analizar el propio contenido del articulado de la LOLGA, habrá que atender al concreto fundamento competencial autonómico que esté detrás de cada actuación sobre el medio marino, pues ya se sabe que, de no haber este fundamento, la actuación devendrá inconstitucional.

A pesar de todo, no hay que ser pesimista sobre la capacidad autonómica de actuación sobre el mar. Galicia tiene competencia exclusiva sobre los puertos no calificados de interés general del Estado, pesca en las rías y demás aguas interiores, marisqueo y acuicultura (art. 27.9 y 15 EAG¹⁶); competencia de desarrollo y ejecución

¹⁴ La propia STC 38/2002 llega a decir que “el mar territorial, como soporte topográfico del medio ambiente se integra en primer término por un elemento móvil –las aguas–, que por obvias razones físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado”. La idea de fondo parece querer desviarse de la realidad: las aguas, naturalmente, se mueven, pero el mar no cambia de sitio.

¹⁵ Sobre el concepto de “gestión integrada del 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. y Ortiz García, M. (dirs.) y 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 y ss., y normativa y doctrina ahí citadas.

¹⁶ Acerca del ejercicio de la competencia exclusiva sobre acuicultura y la concurrencia con otras competencias del Estado (en concreto, las competencias sobre bases de la actividad económica y coordinación general de la investigación científica y técnica, artículo 149.1.13ª y 15ª), *vid.* la STC 103/1989, de 8 de julio (ECLI:ES:TC:1989:103).

en materia de ordenación del sector pesquero y puertos pesqueros (art. 28.5 y 6 EAG); y ejecución legislativa en materia de salvamento marítimo y vertidos industriales y contaminantes (art. 29.3 y 4 EAG). Existen otros dos títulos competenciales que el EAG reserva a la CA de Galicia de manera exclusiva: el de ordenación del territorio y *del litoral* (art. 27.3 EAG) y el de establecer normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje en los términos del artículo 149.1.23° CE, relativo a la competencia estatal sobre medio ambiente (art. 27.30 EAG).

2 Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de costas

2.1 La Ley de costas de 1988 y la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991

Al amparo del artículo 132.2 CE se dictó la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (LC). La LC fue impugnada ante el TC por la Xunta de Galicia, el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, el Gobierno Vasco, el Parlamento de Cataluña, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, el Gobierno de Canarias, el Gobierno valenciano y 50 diputados de las Cortes. De esta impugnación fue fruto la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio de 1991 (ECLI:ES:TC:1991:149)¹⁷.

En el núcleo del debate sobre a LC permanece latente una cuestión: si el Estado, al regular los bienes de dominio público que ese artículo 132.2 CE menciona, entre los que destaca el dominio público marítimo-terrestre (DPM-T), se extralimitó, afectando a la competencia exclusiva sobre ordenación del litoral que las CA se habían atribuido en sus respectivos EA amparándose en el 149.3 CE. De la respuesta a esta cuestión dependerá el contenido de la competencia exclusiva sobre ordenación del litoral. Sin perjuicio de las muchas perspectivas con las que pueda ser mirado, litoral solo hay uno, que puede ser definido de muchas formas, de las cuales la del artículo 2 LOLGA parece suficientemente solvente. Según la amplitud con la que entienda el TC que el Estado puede regular ese litoral y, en su caso, ejecutar esa regulación, quedará la competencia “exclusiva” de las CA más o menos engrosada.

Como es sabido, esta sentencia se basa en la concepción de que “la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial”. Aunque “es competencia propia del Estado la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural”, de las que el Estado es titular, dicha titularidad no es generadora de competencias, sino de facultades. Resume el TC

¹⁷ Para un análisis tanto de la ley como de la sentencia, *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 y ss. y 80 y ss. *Vid.* también 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 (Govern de les Illes Balears), Barcelona y Palma, 2023, pp. 27 y ss.

sobre estas facultades: “el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrara de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado de la zona marítimo-terrestre, tolerara que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas” (FJ 1.C)).

La respuesta del Tribunal parece sencilla y acorde con el propio texto constitucional, pues efectivamente el artículo 132.2 CE, del que se deriva la titularidad estatal del DPM-T y las facultades inherentes a esta titularidad, no se inserta en el apartado relativo a la distribución de competencias entre CA y Estado. Sin embargo, el TC invierte el sentido de estas palabras y, a pesar de reconocer al Estado solo *facultades* sobre la ordenación del litoral en su ámbito terrestre, estas *facultades* acaban por alterar la distribución competencial establecida en los artículos 148 y 149 CE¹⁸.

Esta sentencia también interpreta lo que el litoral es. En su FJ 1.a) se analiza el alcance de la competencia de ordenación del litoral. Los EA, afirma el Tribunal, acogieron dos interpretaciones de esta competencia. La primera, “más restrictiva”, según la cual el litoral es un título competencial de por sí, diverso de la ordenación del territorio; y una segunda, “más amplia”, de acuerdo con la cual el litoral forma parte del territorio de las CA costeras, por lo tanto subsumible en el título de ordenación del territorio.

El TC acoge esa segunda interpretación que el mismo alto tribunal infiere del texto de los EA. Es necesario apuntar que aquí los EA no eran unánimes, e incluso algunos como el cántabro no incluían la competencia sobre ordenación del litoral. Esto, dice el TC, es irrelevante, pues la distinción entre litoral y territorio es “innecesaria”. Aquí realiza el alto tribunal una igualación del techo competencial¹⁹, afirmando que la competencia de ordenación del territorio, que la CE atribuye de manera exclusiva a las CA (art. 149.3), incluye en todo caso la ordenación del litoral, independientemente de la definición que los estatutos realicen de esta.

Para apoyar esta tesis, el TC trae a colación su doctrina, acogida a su vez del TS, de la territorialidad de las competencias, ya analizada *supra*. El TC entiende que la competencia de ordenación del litoral no puede ser ejercida sobre la franja marítima de este litoral, dado que las CA están conformadas por municipios. Para este razonamiento acude el TC al EA de Cantabria, que precisamente habla de “municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la actual provincia de Santander”, por ser esta CA uniprovincial. La ecuación queda de la siguiente manera: las CA ejercen competencias sobre su territorio y, dado que su territorio no incluye el mar, la ordenación del litoral no puede ser más que una concreción (innecesaria) de la ordenación del territorio.

Los expuestos fueron los argumentos que el TC utiliza conjuntamente para no solo limitar (y prácticamente dar por inexistente) la competencia autonómica sobre el litoral, sino también para arrogar esa competencia al Estado central, bajo la cobertura de unas “facultades” derivadas de la titularidad del DPM-T. El alto tribunal olvida

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.

en muchos casos el sentido literal del bloque de la constitucionalidad en detrimento de las CA²⁰. El TC afirma que la atribución de la ordenación del territorio a las CA “no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que este haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio” (FJ 1.B)). Esas competencias son, por una parte las “facultades” dominicales estatales, ya comentadas, que permiten “limitar o condicionar de algún modo las utilidades del demanio y el uso que sus propietarios pueden hacer de los terrenos colindantes con él” (FJ 1.D)).

Sin embargo, “en lo que toca a los terrenos colindantes está claro (...) que tal titularidad no existe”. Por ello, el TC acude a “otra vía, apoyándose en otras competencias reservadas al Estado en el artículo 149.1 CE”. Los títulos generales que permiten al Estado actuar no solo sobre los terrenos del litoral de los que es titular, sino también sobre los adyacentes, son los de “regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (art. 149.1.1ª CE) y “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protecciones” (art. 149.1.23ª CE)²¹.

El primero de los artículos mencionados, que el TC relaciona con el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona (art. 45 CE), permite diversas cosas al Estado. Estas son: “garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita del demanio para los usos comunes”, establecer “el régimen jurídico de aquellos usos u ocupaciones que no lo son”, “asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre”, “garantizar su accesibilidad”, imponiendo servidumbres y limitando las facultades dominicales de los propietarios, y también regulando las “condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes de la zona marítimo-terrestre”. En este esquema, las CA pueden condicionar “adicionalmente el uso que a esos terrenos pueda darse”.

En segundo lugar, el TC interpreta en esta Sentencia 149/1991 de manera expansiva el artículo 149.1.23ª CE. “El constituyente”, dice el alto tribunal, “entendió que debía ser el Estado el que estableciera toda la normativa que considerara indispensable para la protección del medio ambiente”. Sigue diciendo que “en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos”, amparando que las normas estatales, “por el detalle con el que están concebidas, no permit(an)

²⁰ En este sentido, ya en MEILÁN GIL, J.L., “Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas”, cit., p. 18, se ponía de manifiesto que “la concreta competencia sobre ordenación del litoral supone algo no reconducible e identificable agotadoramente con la ordenación del territorio y el urbanismo. (...) el protagonismo de la ordenación del litoral debe corresponder, como regla general, a la CA, con los límites y excepciones que puedan derivar de otros títulos estatales”. Así, también se señalaba (p. 33) que en el entonces proyecto de la LC “el título de dominio público se utiliza como ariete para incrementar las competencias estatales en detrimento de las autonómicas y locales al amparo de un expansivo régimen jurídico de la protección y utilización del DPM-T. (...) Este se convierte así en un espurio título de ordenación del territorio y del litoral y del 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 y ss. se analiza la incidencia de la LC sobre la ordenación del litoral y el urbanismo.

desarrollo normativo alguno”. Esta doctrina fue, sin embargo, rechazada en la STC 102/1995 (ECLI:ES:TC:1995:102)²².

Es preciso resumir lo que se ha dicho hasta ahora, bajo la premisa de aquella definición que la LOLGA da del litoral, de la que se reitera su novedad y audacia. El mar y la tierra forman el litoral, y ese mismo litoral, mar y tierra, es objeto de una regulación y ordenación, tanto desde el punto de vista legislativo como administrativo. A pesar de ser la “ordenación del litoral” una de las competencias que el EAG atribuye a la CA gallega con el carácter de exclusivas, el “litoral” que fue labrando la jurisprudencia constitucional es bien distinto al litoral que la LOLGA hace su objeto.

En primer lugar, el TC descartó desde un inicio el ejercicio de competencias sobre el mar con carácter general por las CA, bajo la premisa de un principio de territorialidad “local”, que fue trasladado incondicionalmente a las CA, como si se tratasen de una mera amalgama de provincias o de municipios, y no entidades de carácter descentralizado y no periférico. Bajo la premisa de que las CA son *solo* municipios o *solo* provincias, el TC desarrolló la doctrina, paradójica, de la “extraterritorialidad” de las competencias. En vista de que los EA recogen competencias que son ejercidas parcial o totalmente en el mar, por normativizar actividades con este relacionadas (v. gr. la pesca y la acuicultura), el alto tribunal entendió que esto se trata de una excepción, y que *solo* cuando de la competencia así se infiera podrán las CA regular o gestionar aspectos del mar.

En segundo término, el TC limitó el título competencial de ordenación del litoral, hasta el punto de entenderlo innecesario e incluido en el de ordenación del territorio. Así, si el territorio municipal es equivalente al territorio autonómico y el litoral es *solo* territorio, las CA solo podrían actuar basándose en este título en la franja terrestre de la costa. Además, en esta franja concurren con la competencia estatal de garantizar la igualdad de los ciudadanos españoles en todo el territorio del Estado y de proteger el medio ambiente, pudiendo las CA establecer normas adicionales de protección de este. Se utiliza, al mismo tiempo, el artículo 132.2 CE como título competencial *de facto*, dificultando así las posibilidades autonómicas de ordenar su litoral en la vertiente terrestre.

2.2 Evolución de la jurisprudencia constitucional en la materia

A pesar del punto de partida en la legislación y jurisprudencia constitucional, nada auspicioso para un norma como la LOLGA, lo cierto es que el Consello Consultivo de Galicia (CCG), en su Informe 227/2022, de 20 de julio de 2022²³, afirma que es posible dictar, “en el ejercicio de la competencia autonómica en materia de ordenación del

²² El FJ 8 entiende que este título de atribución de competencias estatales “no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1, D, *in fine*) de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido”.

²³ Este informe da respuesta a la siguiente cuestión, planteada por el presidente de la Xunta de Galicia: “Si es posible entender, sin necesidad de modificación del Estatuto de autonomía de Galicia, que la competencia autonómica de ordenación del litoral comprende la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre”. Se puede acceder a los dictámenes del CCG en <https://www.knosys.es/ccgalicia/knpag?x=index&lang=GAL>.

litoral, normas de rango legal y/o reglamentario”, destinadas a regular el ejercicio de las funciones ejecutivas y de gestión sobre lo litoral que a la CA de Galicia le corresponden y que no están aún traspasadas (octava consideración, conclusión quinta). El CCG señala que dentro de la competencia de “ordenación del territorio y del litoral” se encuentran las facultades de gestión de los títulos de uso y ocupación del DPM-T, así como las funciones de otorgamiento, prórroga, modificación y extinción de las autorizaciones y concesiones para la utilización y ocupación del DPM-T previstas en la normativa de costas.

En todo caso, esa gestión no puede ser aún posible porque no hay decreto de traspaso de los medios y servicios por parte del Estado. Hay, en la fecha en que se escribe, cuatro CA a las que les han sido traspasados los servicios y medios materiales para desarrollar esa competencia. Estas son Cataluña²⁴, Andalucía²⁵, Canarias²⁶ e Islas Baleares²⁷. El traspaso a esta última CA se hizo efectivo el 1 de julio de 2023, mostrando una tendencia descentralizadora que comenzó desde los reales decretos catalanes, de 2007 y 2008, y que se vino a oponer a la visión centralista²⁸ del DPM-T en la LC y en la STC 149/1991. El punto de inflexión fue la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC) de 2006, que introdujo en su artículo 149 una nueva definición de la competencia sobre ordenación del litoral.

El objeto del informe del CCG, al margen de la respuesta que en su consideración octava da a la pregunta de la Presidencia de la Xunta de Galicia sobre las autorizaciones en el DPM-T, es también examinar la evolución de la competencia autonómica en materia de ordenación del litoral a partir de la STC 149/1991. Este examen, que permite al órgano consultivo gallego dar esa respuesta afirmativa, sin ambages, a la cuestión a este formulada, pasa por el artículo 149 EAC de 2006 y por la STC 31/2010, de 28 de junio (ECLI:ES:TC:2010:31), sobre este EA, así como por la STC 18/2022, de 8 de febrero (ECLI:ES:TC:2022:18), entre otras.

Antes de dar cuenta de la evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de litoral, el CCG vuelve a la STC 149/1991 para destacar un aspecto que es necesario

²⁴ Real decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral (autorizaciones e instalaciones marítimas), y Real decreto 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por el Real decreto 1404/2007, de 29 de octubre, en materia de ordenación y gestión del litoral. Un análisis de estos reales 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 Autonòmics (Govern de les illes Balears), Barcelona y Palma, 2023, pp. 87 a 106.

²⁵ Real decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral.

²⁶ Real decreto 713/2022, de 30 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación y gestión del litoral. Un análisis de este 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 y Palma, 2023, pp. 141 a 166.

²⁷ Real decreto 994/2022, de 29 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Islas Baleares en materia de ordenación y gestión del litoral. Un análisis 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, se habla de “neocentralismo” y de una “tradicción vinculada a la convicción de la superioridad técnica de la Administración estatal y de sus cuerpos especiales” no superada por la LC. Así, el proyecto de la LC “perdió la oportunidad de plantear el DPM-T de acuerdo con las exigencias que se derivan del Estado autonómico” (p. 33).

también aquí destacar. El artículo 110 LC regula las competencias de la Administración del Estado en materia de costas. Además de otras que el precepto prevé (el artículo contiene hasta 13 apartados), su apartado b) dispone que le corresponde al Estado la “gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento”. Sobre esta atribución de competencias, dice el TC que es “constitucionalmente posible y, por tanto, legítimo atribuir a la Administración del Estado” estas facultades, de acuerdo con lo ya dicho en la sentencia respecto del título III de la ley.

De esa explicación que la STC 149/1991 da sobre la atribución de la gestión del DPM-T al Estado, transcrita en las páginas 19 y 20 del Informe CCG 227/2022, se deriva una consecuencia que el CCG quiere destacar: la atribución al Estado no es la única constitucionalmente aceptable. La Constitución ampararía, en su caso, que la gestión de ese DPM-T la realizaran las CA, como así ocurre ya en Cataluña, Andalucía, Canarias e Islas Baleares, en los términos de sus respectivos decretos de traspaso. El problema estriba aquí en qué norma puede atribuir esta gestión del DPM-T.

La LC regula en su título VI (dentro del que se incluye el art. 110) las “Competencias administrativas”, aludiendo a las competencias de la Administración del Estado, de las CA y de los municipios. También, como el CCG pone de manifiesto, “la LC, al regular esas funciones ejecutivas como funciones del Estado, no opera ni como norma atributiva ni como norma delimitadora de competencias” (pp. 20 y 21 y jurisprudencia ahí citada). A efectos de conocer lo que puede y no puede hacer el legislador estatal con respecto de la delimitación de competencias, la STC 162/2012, de 20 de septiembre (ECLI:ES:TC:2012:162), es de gran interés. Esta sentencia se pronunció sobre el artículo 114 LC²⁹ en su modificación realizada por la Ley 53/2002³⁰, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

La STC 162/2012 señala en su FJ 7 que la modificación se “limita a recordar, conforme a la doctrina constitucional en la materia, que esa competencia concreta que puede incidir en el dominio público marítimo-terrestre (...) se circunscribe al límite común constituido por el territorio autonómico”. El legislador, al hacer esto, “se sujeta a la doctrina constitucional relativa al soporte material al que se extiende la competencia autonómica”, recordando el alto tribunal que, desde la STC 149/1991, “la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar”. A pesar de esta corrección material, el TC niega la “posibilidad de que el legislador estatal pueda, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria para ello, llevar a cabo no ya una mera remisión a las normas atributivas de competencias (...), sino (...) una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de

²⁹ El artículo 114 afirma lo siguiente: “Las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias que, en las materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la presente Ley, tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos”.

³⁰ Esta ley le introducía un segundo párrafo: “La competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores”.

competencias con el objetivo de delimitar las atribuciones de las comunidades autónomas” (FJ 7), declarando inconstitucional la modificación³¹.

Fue la reforma de 2006 del EAC la que transformó la capacidad de la CA de Cataluña de gestionar el DPM-T³². El EAC de 1979 ya había acogido la ordenación del litoral como una competencia exclusiva de la CA catalana, como así también lo había hecho el EAG de 1981. Sin embargo, la reforma del EA de Cataluña, aprobada por Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, comprendió una resignificación de esta competencia, detallando los puntos que a Cataluña le corresponden. Su artículo 149.3, parcialmente transcrito en la página 23 del informe CCG 227/2022, atribuye a la Generalitat esa misma gestión e intervención administrativa sobre el DPM-T que la LC declaraba (y sigue declarando) de competencia de la Administración del Estado.

El TC se pronunció sobre la nueva redacción en la STC 31/2010, de 28 de junio de 2010 (ECLI:ES:TC:2010:31). El precepto había sido impugnado al amparo de una posible contradicción con la STC 149/1991. El alto tribunal se refiere aquí directamente a la “competencia estatal de protección del demanio³³” (FJ 91), afirmando que “concorre con las señaladas competencias autonómicas (sobre la ordenación del litoral)”. A pesar de esta “conurrencia de competencias”, la STC declara la constitucionalidad del precepto, de tal manera que el artículo 149.3 “se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del ‘régimen general del dominio público’”³⁴.

A la modificación del Estatuto de Cataluña de 2006 le siguió la modificación de otros estatutos. En lo que a este trabajo interesa, fueron modificados el EA de las Islas Baleares, de Andalucía y de Canarias, precisamente las CA autónomas a las que les fueron transferidos los medios materiales para ejecutar esta competencia³⁵. Por orden de aprobación, la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares, introdujo un apartado 17 en su artículo 32, relativo a las competencias ejecutivas. Este, a pesar de no estar redactado igual que el artículo 149.3 EAC, otorga a la CA la gestión del DPM-T, en especial la concesión

³¹ En el mismo sentido si había pronunciado ya la STC 149/1991 sobre el primer párrafo del artículo 114 LC, afirmando que “los preceptos de esta naturaleza no tienen razón de ser en las leyes en cuanto pudieran llevar a la idea falsa de que pueden estas alterar el orden competencial dispuesto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía”, sin declarar inconstitucional el precepto por ser una mera remisión, carente de relevancia material.

³² Acerca de la incidencia de esta reforma sobre la competencia en materia de ordenación del 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.

³³ Énfasis añadido.

³⁴ Sobre la atribución en específico a la Administración autonómica catalana de las concesiones de obras fijas en el mar, el TC reserva una explicación a mayores, dado que se trata de un espacio litoral marítimo y las CA, en la interpretación del alto tribunal, solo pueden excepcionalmente ejercer competencias en el mar. A pesar de esto, el TC afirma que esta previsión es constitucional siempre que se entienda de acuerdo con la doctrina de la “extraterritorialidad” de las competencias. “Por tanto”, dice el TC, “no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo-terrestre (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) que tengan como referencia, en ambos casos, competencias de las Comunidades Autónomas en los términos estrictos antes señalados”. Nótese que aquí el TC entiende que la zona marítimo-terrestre es territorio autonómico.

³⁵ Sobre estos estatutos “de segunda generación” y la competencia de ordenación del 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 y Palma, 2023, pp. 204 a 207.

de autorizaciones³⁶. Por su parte, la Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía, incorporó un artículo 56 que en su apartado sexto hace referencia a la “competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral” y que en su redacción es un calco de la reforma catalana. Finalmente, la Ley orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de autonomía de Canarias, introdujo un artículo relativo a la ordenación y gestión del litoral, el 157, muy semejante al artículo 149.3 EAC, añadiendo dos apartados respecto de la atribución autonómica de los servicios prestados en el litoral y del informe previo relativo a obras de interés general en el litoral, de competencia estatal.

No se pueden dejar de destacar las dudas que la evolución que acaba de ser expuesta puede causar. La LC opera de hecho una atribución de competencias al Estado en detrimento de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral³⁷. Prueba de ello es que son ahora los EA catalán, balear, andaluz y canario los que atribuyen la competencia a la CA. No se discute que tanto la gestión autonómica como la gestión estatal son ambas opciones “constitucionalmente lícitas”³⁸. No obstante, corresponde a los estatutos de autonomía determinar quién será la Administración encargada de gestionar su litoral, y no al legislador estatal, que solo puede “interpretar” el bloque de la constitucionalidad, no crearlo³⁹.

2.2 La reciente Ley de ordenación y protección del litoral catalana y su adecuación constitucional

A partir de la nueva consideración de la competencia sobre ordenación del litoral a la que el EAC reformado en 2006 dio inicio, y tras los reales decretos de traspaso de medios materiales a Cataluña de 2007 y 2008, se promulgó en esta CA la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral (LPOL en adelante)⁴⁰. Esta norma, que se aplica sobre los “bienes de dominio público y ecosistemas marítimo-terrestres del litoral de Cataluña” y sobre una “franja mínima de mil metros, aplicada en proyección horizontal hacia el interior” (art. 2) regula, entre otros aspectos, el

³⁶ Llega a afirmar este artículo 32.17 EA de las Islas Baleares que “se entiende por dominio público marítimo-terrestre el comprendido tanto por el ámbito terrestre como por las aguas interiores y el mar territorial”, contra la propia jurisprudencia del TC, que en la STC 31/2010 y a propósito de la competencia catalana diferenciaría entre “aguas de la zona marítimo-terrestre (territorio autonómico)” y “mar territorial (que no tiene tal condición)”.

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

³⁸ La expresión es de la STC 198/1991, de 15 de noviembre de 1991 (ECLI:ES:TC:1991:198) (FJ 4.F.b)). Se puede afirmar que tanto la gestión estatal como la autonómica del DPM-T son constitucionalmente posibles porque las STC 149/1991 y 198/1991 refrendan la gestión estatal de la LC, y las STC 31/2010 y 18/2022 refrendan la gestión autonómica del EAC.

³⁹ Confróntese el Informe CCG 227/2022, pp. 20 y 21, y jurisprudencia ahí citada.

⁴⁰ Un análisis de esta 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.

régimen de utilización del DPM-T (título IV)⁴¹ y las competencias administrativas en la materia (título VII)⁴².

De una mera lectura de los artículos 29 LPOL y 110 LC se aprecia su manifiesta confrontación. Es el acuerdo de la comisión bilateral⁴³ Generalitat-Estado lo que da la primera de las claves de la constitucionalidad de esta LPOL catalana. Este acuerdo tuvo por objeto “resolver las discrepancias competenciales suscitadas en relación con los artículos 2 (y, por conexión, el 3 y el 6), 7, 9, 11, 13, 15, 18, 19, 20, 23, 25, 27, 29, 30, 31, 33 y 34” de la ley. La lista incluye el ámbito de aplicación de la norma, que se entiende constitucional siempre que las referencias al DPM-T se basen en el ejercicio legítimo de las competencias de la CA o de la interpretación de estas competencias, es decir, en la doctrina del TC sobre la “extraterritorialidad” de las competencias. Se expone igualmente que la CA no puede incidir en la *competencia* estatal para regular el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre. Las competencias de las que la CA estaría haciendo uso en la ley serían, por el contrario, la de ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo y la de protección del medio ambiente.

La mayoría de las discrepancias sobre el articulado fueron resueltas a través del acuerdo. No obstante, Generalitat y Estado central no pudieron llegar a un acuerdo en lo relativo a los artículos 20.1.b) y 30.d) LPOL. Estos preceptos otorgan a los municipios del litoral catalán la competencia para conceder autorizaciones sobre el DPM-T para las actividades previstas por los planes de uso del litoral y de las playas. Esta falta de acuerdo permitió conocer el parecer del TC sobre la cuestión, dado que el presidente del Gobierno central interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra esos artículos, que derivó en la STC 18/2022, de 8 de febrero (ECLI:ES:TC:2022:18).

El problema constitucional que le es planteado al TC no es, en esencia, material, sino formal, relativo a lo que en este trabajo se viene comentando: qué norma puede regular estas competencias; si la Ley de costas, emanada del legislador estatal y esta a su vez del artículo 132.2 CE, o si la LPOL, emanada del artículo 149.3 EAC y este a su vez de la delimitación competencial de los artículos 148 y 149 CE. La oposición entre el artículo 115 LC (“Competencias municipales”) y el artículo 30 LPOL (“Competencias de los municipios”) es frontal. El TC trae igualmente a examen el artículo 110.b) LC, que otorga la competencia en la gestión del DPM-T a la Administración del Estado,

⁴¹ Los artículos 20 y ss. de la LPOL establecen a quién corresponde otorgar las autorizaciones administrativas para la utilización del DPM-T en lo que respecta a explotación de servicios de temporada de las playas y las actividades previstas por los planes que la ley regula (municipios), actividades no reguladas en estos planes (Generalitat), concesiones para obras o instalaciones no desmontables (Generalitat) y obras en construcciones existentes (Generalitat).

⁴² Así, son competencias de la Administración autonómica “la gestión del dominio público marítimo-terrestre con respecto al otorgamiento de las concesiones y de las autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento no previstas por los planes de uso del litoral y de las playas”, “las concesiones de obras fijas en el mar” y “la intervención administrativa mediante el régimen de declaración responsable de las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización de las construcciones existentes en el dominio público marítimo-terrestre”; en cuanto a los municipios, a estos corresponde “el otorgamiento de las autorizaciones para actividades previstas por los planes de uso del litoral y de las playas”.

⁴³ Publicado en el BOE de 26 de mayo de 2021 (pp. 64046 a 64050) como “Resolución de 10 de mayo de 2021, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, en relación con la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral”. Se exponen los aspectos principales del acuerdo en AGUIRRE I FONT, J.M., “Bases jurídicas para una gestión integrada del litoral: el ejemplo catalán”, cit., pp. 217 a 220.

lo que choca con ese actual artículo 149.3 EAC. El alto tribunal es claro en sus conclusiones (FJ 3.c):

«La interpretación del artículo 115 de la Ley de costas de 1988, que forma parte del régimen de autorizaciones y concesiones de uso y explotación del dominio público marítimo-terrestre, debe cohererse con la reforma del Estatuto de autonomía de 2006. El artículo 110.b) de la Ley de costas, formalmente no derogado, atribuye a la Administración del Estado el otorgamiento de las autorizaciones para ocupación y uso del dominio público, pero por efecto del artículo 149.3.b) EAC esa competencia pasó directamente a la Generalitat de Cataluña como competencia propia que vino ejerciendo además pacíficamente desde aquella fecha, según se desprende de las actuaciones».

Tras ello, el TC aclara que el régimen jurídico de las autorizaciones sigue siendo el establecido en la LC. El cambio se produce solo en la Administración, en este caso la local, con potestad para otorgar estas autorizaciones. Para ello, dice también el TC, “la ley autonómica se ampara en la competencia general sobre ordenación del litoral, que no cuestionó el recurrente”. Así, “forma parte de la lógica del sistema que la ley atribuya a los municipios, y no a la Administración autonómica, la verificación reglada del cumplimiento de lo dispuesto en el plan municipal”. Para llegar a estas conclusiones, el alto tribunal tuvo que aclarar que el término “gestión” que se utiliza en el artículo 149.3.b) EAC no tiene un significado restrictivo y excluyente, sino que es una “norma por la que la comunidad autónoma asume expresamente, frente al Estado, la competencia sobre los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre que hasta entonces ejercía este último, de acuerdo con el artículo 110.b) de la Ley de costas de 1988” (FJ 2.c)). Esta competencia de gestión del DPM-T “se integra en la competencia más amplia de ordenación del litoral” (FJ 2.b)).

Las consecuencias de este pronunciamiento quedan aún para el futuro. Desde luego, supone una novedad en lo que venía siendo la doctrina jurisprudencial del TC. Primeramente, es un referéndum del EAC reformado, así como de los demás EA reformados que también han incorporado las competencias de gestión del litoral. Es, también, una rectificación con relación a la STC 149/1991, que devuelve alguno de su contenido a la competencia exclusiva sobre ordenación del litoral que, recuérdese, la propia STC 149/1991 hizo extensiva a todas las CA con litoral, independientemente del texto de sus EA. Pero el alto tribunal evitó manifestarse sobre el contenido y la posición en el texto constituyente del artículo 132.2 CE, que había sido la principal base para afirmar la constitucionalidad del grueso de la LC. Enmienda, de hecho, la distribución de competencias que sobre ese artículo se hizo, pero evita referirse a él directamente.

A la luz de estas novedades, el CCG habla de una “‘matización’ de las reglas de reparto competencial sentadas por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 149/1991, de 4 de julio” (p. 26). A partir de esta “matización”, “cambio” o “matiz” (p. 30), el Informe del CCG 227/2022 pasa en su consideración sexta a hacer un amplio razonamiento en favor de la aplicación del concepto de “ordenación del litoral” que el EAC incorporó a su texto en 2006 también a los estatutos no reformados, especialmente

en el caso de Galicia, cuyo EA recoge en el artículo 27.3 una mención abstracta a la “ordenación del litoral”, sin detallarla⁴⁴. La idea más potente parece la siguiente: la competencia de ordenación del litoral proviene, en última instancia, no de su configuración en los EA, sino de la Constitución y, en concreto, de la competencia que a las CA corresponde en materia de ordenación del territorio (art. 149.1.3ª CE), como el TC estableció. De acuerdo con este argumento, esta competencia es la misma en todas las CA, independientemente de su texto estatutario, precisamente porque no proviene de este, sino de la CE, norma en último término fuente de las competencias autonómicas⁴⁵.

Del TC dependerá, en caso de que la futura LOLGA llegue a su jurisdicción, considerar que la competencia sobre ordenación del litoral fue siempre la misma, desde la promulgación y sanción de la CE, e independientemente de los contenidos más o menos dialécticos de los estatutos, o si por el contrario la definición de esta competencia en el respectivo estatuto es un paso necesario para alcanzar una gestión autonómica del DPM-T. El primero supondría un paso más en la superación de la doctrina de la STC 149/1991 y una sanción *a posteriori* de la repetida doctrina conforme a la cual la titularidad pública del DPM-T no es presupuesto de atribución de competencias.

Sin pretender hacer vaticinios sobre lo que el TC pueda juzgar de la LOLGA, pues ni siquiera se puede conocer si se pronunciará o no sobre ella, lo cierto es que el CCG (p. 25) hace bien en rescatar la STC 57/2016, de 17 de marzo (ECLI:ES:TC:2016:57). Esta sentencia, al resolver sobre un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias con relación a la modificación de la LC por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, transcribe específicamente el contenido de la STC 31/2010 relativo al artículo 149.3 EAC, afirmando que esta sentencia “introdujo un matiz en este reparto competencial”. Hay, entonces, margen para el optimismo.

3 La Ley de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia

3.1 Aspectos generales e instrumentos de ordenación

La LOLGA parte de la situación que se expuso en los apartados precedentes. Su regulación es, no obstante, novedosa, y algunos de sus artículos deben ser leídos a la luz

⁴⁴ En la página 30 del informe se apunta que “esta nueva doctrina sobre el reparto competencial no puede circunscribir sus efectos a la Comunidad Autónoma catalana y a aquellas otras (como la andaluza, la balear y la canaria) cuyos estatutos recojan la mención expresa de la gestión de los títulos de dominio público marítimo-terrestre. Al contrario, este cambio doctrinal se proyecta asimismo sobre la competencia autonómica gallega en materia de ordenación del litoral, pues, también en el caso de la Comunidad Autónoma gallega, ha de entenderse que las funciones ejecutivas relativas a la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre no forman parte de competencias estatales, por lo que su encaje en la competencia sectorial sobre ordenación del litoral (recordemos, explícitamente admitido ya en las SSTC 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, de 17 de octubre) es la opción que se presenta, en el estado actual de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el reparto competencial en este campo, como ajustada al bloque de constitucionalidad”.

⁴⁵ Confróntese artículo 1 EAG. A mayores, ya la STC 149/1991 igualó el techo competencial de las CA en materia de litoral (FJ.1.A)).

de la evolución que la STC 149/1991 tuvo en las STC 31/2010 y 18/2022, expuesta en el dictamen CCG 227/2022. A continuación, y sin ánimo de ser exhaustivo, se tratará de destacar los principales puntos de innovación de esta LOLGA, dentro del espacio que la norma está llamada a ocupar en el ordenamiento jurídico estatal.

Primeramente, y como su EM expone, “esta ley aspira a la ordenación y gestión del litoral desde un enfoque ecosistémico e integrado, que garantice un desarrollo sostenible”⁴⁶. De esta aspiración beben los artículos 7 y 8 del texto, sobre “Enfoque ecosistémico” y “Gestión integrada del litoral”⁴⁷, respectivamente. El enfoque ecosistémico debe “garantizar que la presión conjunta de las (actividades humanas) se mantenga en niveles compatibles con la consecución del buen estado ambiental de los ecosistemas costeros y marinos y que su capacidad de respuesta a los cambios inducidos por los seres humanos no se vea comprometida”. En cuanto a la gestión integrada, el propio artículo 8 LOLGA se remite a la Recomendación 2002/413/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras de Europa⁴⁸.

La LOLGA no se basa solo en el artículo 27.3 EAG, que recoge la competencia exclusiva de Galicia en ordenación del litoral, proveniente a su vez del artículo 149.3 CE, sobre competencias autonómicas en ordenación del territorio. Esta norma, como su EM señala, está también amparada en la competencia exclusiva sobre la pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura (art. 29.15 EAG) y sobre los puertos autonómicos (art. 27.9 EAG), la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación del sector pesquero (art. 28.5 EAG) y puertos pesqueros (art. 28.6 EAG), o la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de salvamento marítimo (art. 20.3 EAG) y vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego (art. 29.4 EAG), por citar los títulos más significativos.

Este párrafo de la EM pone de manifiesto que la LOLGA, tratando de buscar ese enfoque ecosistémico e integrado sobre el litoral, hace uso de todas las competencias que el bloque de la constitucionalidad, interpretado como fue expuesto en los apartados anteriores, le otorga. El artículo 2, que ya al principio de este trabajo se definía como de enorme novedad, dispone que, a los efectos de la LOLGA, el litoral es no solo tierra, sino también mar. Y, dado que la competencia sobre el litoral según fue interpretada por el TC desde la STC 149/1991 abarca *solo tierra*, todas las regulaciones de esta norma que se refieran al mar deben tener una base competencial

⁴⁶ Confróntese artículo 1 LOLGA (“Objeto de la Ley”).

⁴⁷ Ambos conceptos provienen del Protocolo del Mediterráneo de 2008 y de la Carta Europea del Litoral. Como la EM de la LOLGA expone, el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo fue ratificado como tratado internacional por el Estado español el 20 de mayo de 2010, asumiendo de este modo la Recomendación 2002/413/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras de Europa. En cuanto a la Carta Europea del Litoral, esta fue aprobada en la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de la CEE (hoy UE) en 1981.

⁴⁸ Este texto ya apuntaba en su considerando decimosexto que “la gestión integrada de las zonas costeras implica muchos factores, entre los cuales la ordenación territorial y la utilización del suelo solo se ven afectados de forma accesoria”. Son también relevantes sus capítulos I (“Un abordaje estratégico”) y II (“Principios”). En el capítulo I se afirma que los Estados miembros deben basar la gestión de sus zonas costeras (h) en una “mejor coordinación de las medidas tomadas por todas las autoridades participantes, tanto en el mar como en tierra, en la gestión de la interacción mar-tierra”.

en algún título diverso de la ordenación del territorio. Es decir, deben sustentarse en alguna de las competencias extraterritoriales que permiten a la CA “salir” de la tierra, atribuyéndole competencia también sobre el mar.

Así lo dice meridianamente el propio apartado tercero del citado artículo 2 LOLGA:

«Las disposiciones sobre el mar territorial se entenderán referidas exclusivamente a actuaciones que deriven del ejercicio legítimo de las competencias que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene reconocidas en el Estatuto de autonomía explícitamente en ese medio o a las que deben realizarse en el mar por la naturaleza de la competencia tal y como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad, sin perjuicio de las competencias en materia de costas, protección y ordenación del espacio marítimo o cualquier otra que corresponda al Estado⁴⁹».

Es con esta teoría de la “activación” de múltiples competencias cómo la ley pretende salvar los importantes obstáculos que de la interpretación constitucional de los artículos 132.2 y 149.3 CE y 27.3 EAG pueden surgir para alcanzar una gestión autonómica del litoral.

La LOLGA comienza partiendo de una serie de fines (art. 3 LOLGA) y principios (capítulo II LOLGA, artículos 4 a 10). El fin primero de la norma es “la ordenación y gestión del litoral de Galicia como una entidad única”, y los principios fundamentales son los de colaboración, cooperación y coordinación⁵⁰, en un marco de lealtad constitucional⁵¹ y de participación. El título II de la LOLGA (arts. 20 a 28) regula los instrumentos de ordenación del litoral que deben seguir a la aprobación de la norma. Estos son los que el artículo 21.1 LOLGA enumera: la Estrategia de economía azul de Galicia, las Directrices de ordenación del litoral de Galicia, el Plan de ordenación costera, el Plan de ordenación marina, los planes especiales de ría, los planes especiales de playas y los planes sectoriales. Dichos planes se desarrollan en los artículos posteriores, pero en todo caso “conforman un único sistema integrado” (art. 21.2 LOLGA)⁵². El Plan de ordenación marina, que por definición comprende la planificación de una parte del litoral no incluida en la competencia de ordenación del litoral, se elaborará “en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia”, según el artículo 25 afirma. Estas serán, necesariamente para el encaje constitucional del plan, las de índole extraterritorial.

⁴⁹ Este apartado está en evidente sintonía con el Acuerdo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado sobre la LPOL (confróntese punto 1°).

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

⁵¹ Confróntese EM de la LOLGA: “No formando parte tales funciones ejecutivas de las facultades del Estado derivadas de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre, ni de la competencia estatal sobre protección del medio ambiente, y sin que las retenga el Estado en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3 de la CE, resulta posible y se considera necesario el ejercicio de dichas funciones de gestión de carácter ejecutivo, pendiente de que se proceda, en virtud del principio de lealtad constitucional, al traspaso de funciones y servicios por parte del Estado”. En iguales términos se pronuncia el CCG en su informe 227/2022 (conclusión quinta).

⁵² Recuerda el artículo 21.3 LOLGA: Las previsiones contenidas en este título deben entenderse en el marco de la legislación básica del Estado y con respecto de las facultades que derivan de su titularidad sobre los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre. Confróntese el Acuerdo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado sobre la LPOL.

3.2 El régimen de competencias

El tratamiento del aspecto competencial es una parte fundamental de la LOLGA, que concentra un número relevante de sus preceptos. Así, los artículos 11, 12 y 13 regulan las competencias de la Administración general de la CA de Galicia, de los entes instrumentales de esta Administración y de los municipios costeros, respectivamente. El primero de estos preceptos contiene una enumeración de las competencias autonómicas relacionadas con la ordenación y gestión integrada del litoral. Esta no puede ser considerada, por su naturaleza, como *numerus clausus*, pero sí permite conocer la mayoría de los títulos competenciales en juego. La lista es la siguiente:

- Medio ambiente (art. 27.30 EAG⁵³).
- Ordenación del territorio y del litoral (art. 27.3 EAG).
- Pesca en las rías y demás aguas interiores, marisqueo y acuicultura (art. 27.15 EAG).
- Ordenación del sector pesquero (art. 28.5 EAG⁵⁴).
- Planificación portuaria (arts. 27.9 y 28.6 EAG).
- Control de la calidad de las aguas interiores y costeras.
- Lucha contra la contaminación marina.
- Promoción del deporte y adecuada utilización del ocio (art. 27.22 EAG).
- Ordenación del turismo (art. 27.21 EAG).
- Protección del patrimonio histórico, artístico, arquitectónico y arqueológico de Galicia (art. 27.18 EAG⁵⁵).

Sentadas estas bases competenciales, se detalla a continuación en la LOLGA qué actuaciones corresponden a qué determinado órgano o entidad. Seguidamente se exponen las atribuciones más destacadas:

- **Consello de la Xunta:** aprobación de los instrumentos de ordenación del litoral autonómicos⁵⁶.

⁵³ Este artículo, en línea con el artículo 149.1.23ª CE, se refiere a las “normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje”. Este carácter *adicional* debe ser comprendido de acuerdo con la STC 102/1995, ya citada.

⁵⁴ Compete en esta materia a la CA gallega el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado.

⁵⁵ Sin perjuicio del artículo 149.1.28ª CE.

⁵⁶ Instrumentos relevantes de carácter autonómico son la Estrategia de Economía Azul de Galicia, las directrices de ordenación del litoral, el Plan de ordenación costera y el Plan de ordenación marina.

- *Consellería* con competencias en medio ambiente⁵⁷: otorgamiento de títulos de intervención referidos a los espacios naturales protegidos.
- *Consellería* con competencias en materia de ordenación del territorio⁵⁸: otorgamiento de los títulos de intervención, o la emisión de informes equivalentes, para la utilización de los espacios terrestres del dominio público marítimo-terrestre.
- *Consellería* con competencias sobre el mar⁵⁹: otorgamiento de los títulos de intervención para la utilización de los espacios intermareales y marinos del dominio público marítimo-terrestre.
- Ayuntamientos costeros: elaboración, aprobación, desarrollo y gestión de los instrumentos de ordenación litoral de ámbito municipal.

Esta distribución de competencias se opone directamente al artículo 110 LC, que establece que la gestión del DPM-T corresponde a la Administración del Estado. Este precepto fue superado, como ya se explicó *supra*, por la reforma del EAC en 2006 y de otros estatutos a partir de este, que supusieron una nueva distribución de competencias en esta materia, al detallar el título de “ordenación del litoral” e incluir en este detalle la gestión del DPM-T como competencia exclusiva autonómica. Ahora bien, el EAG sigue teniendo el mismo texto que cuando se aprobó, en el año 1981, y no hace referencia alguna a la gestión del DPM-T.

No obstante, y siguiendo la jurisprudencia del Constitucional en lo que a la naturaleza de las competencias se refiere⁶⁰, dentro del título de ordenación del litoral del artículo 27.3 EAG se debe entender incluida la gestión del DPM-T. Teniendo en cuenta que la redacción del *Estatut* catalán de 2006 y, por extensión, de los demás EA reformados que le siguieron, fue declarada constitucional, así como la LPOL catalana, se debe entender que la competencia de ordenación del litoral incluye la gestión del DPM-T, pues lo contrario sería introducir una discriminación que no se compadece con la “necesaria uniformidad” a nivel estatal de la competencia⁶¹. Es preciso tener en cuenta, una vez más, que el techo competencial en materia de litoral es el mismo para todas las CA desde la STC 149/1991.

El otorgamiento de títulos de intervención para la utilización de los espacios del DPM-T, tanto terrestres como marinos, se regula en el artículo 48 LOLGA. Este artículo se inserta en el capítulo V (“Régimen de la intervención administrativa”) del título III (“Usos y actividades en el litoral”) de la ley. Este es uno de los preceptos de más peso en la norma, dado que establece que “las autorizaciones y concesiones de dominio público marítimo-terrestre serán otorgadas por las *consellerías* competentes

⁵⁷ Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda actualmente.

⁵⁸ Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda actualmente.

⁵⁹ Consellería del Mar actualmente.

⁶⁰ Confróntese el Informe CCG 227/2022, pp. 31 y ss

⁶¹ CCG 227/2022, pp. 32 a 35 y jurisprudencia ahí citada.

en materia de ordenación del territorio o mar, según proceda, en el momento en que se produzca el efectivo traspaso de funciones y servicios de la Administración general del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación del litoral”.

El apartado tercero de ese artículo 48 LOLGA interpreta el artículo 32 LC, que dispone que “únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación”. “En cumplimiento de la normativa de costas”, y tras trasladar esa norma del artículo 32 LC, el artículo 48.3 LOLGA pasa a enumerar una serie de establecimientos, dotaciones, infraestructuras, instalaciones y actividades que se considera que, por sus características, requieren la ocupación del DPM-T.

Entre esos elementos se destacan los establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria (concepto regulado específicamente en el art. 55 LOLGA) y las instalaciones de generación eléctrica renovable que ocupen el mar, así como sus instalaciones complementarias en tierra. Las autorizaciones y concesiones en el DPM-T que las Consellerías de Mar o Territorio otorguen deberán garantizar que la ocupación sea la mínima posible y que el DPM-T no quede desprotegido, de acuerdo con el apartado cuarto del artículo 48 LOLGA. A su vez, este apartado reafirma la existencia de facultades que le corresponden al Estado en su condición de titular del DPM-T.

Por su parte, el artículo 49 LOLGA determina que los usos y actividades en la zona de servidumbre de protección del DPM-T precisarán de autorización de la *consellería* competente en materia urbanística, actualmente la Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda. La autorización de los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección había sido originariamente regulada en el artículo 26 LC, atribuyéndole a la Administración del Estado esta potestad. Esta previsión fue declarada inconstitucional por la STC 149/1991 (FJ 3.D.d)), entendiéndose que se trataba “de una competencia de carácter ejecutivo ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado y que se engloba, por su contenido, en la ejecución de la normativa sobre protección del medio ambiente o en la ordenación del territorio y/o urbanismo de competencia exclusiva de las comunidades autónomas”⁶².

Seguía diciendo aquella STC 149/1991 que “corresponderá, pues, ejercitar esa potestad autorizatoria a los pertinentes órganos de las comunidades autónomas o, en su caso, a los ayuntamientos, que, como es obvio, deberán ajustarse a la normativa estatal”. Pues bien, el artículo 49 LOLGA también introduce una determinada interpretación de esa normativa estatal. Para la servidumbre de protección se aplica también la regla de que solo se permiten aquellas “obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación” (art. 25.2 LC). La LOLGA afirma que entre estas obras, instalaciones y actividades se encuentran las señaladas en el dicho artículo 48.3 LOLGA (art. 49.3), así como aquellas enumeradas en su artículo 49.4, por prestar servicios necesarios o convenientes para el uso del DPM-T.

Esta regulación de la LOLGA recoge el testigo de la LPOL catalana, que ya estableció en la CA de Cataluña un régimen de gestión autonómica (en aspectos a través

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

de los ayuntamientos) del DPM-T. La LOLGA no solo acoge un régimen autonómico propio de intervención administrativa en el DPM-T, con las Consellerías de Territorio y Mar como principales protagonistas, sino que también incorpora, como acaba de transcribirse, una determinada interpretación de lo que la normativa de costas señala. No se trata de una nueva regulación, que vaya a superar los artículos de la LC y de su reglamento relativos a las autorizaciones en DPM-T y en su zona de servidumbre de protección, sino de una serie de criterios de examen de las autorizaciones que dichas *consellerías* deben seguir, partiendo de lo dispuesto con carácter general en la normativa de costas.

De dicho artículo 132.2 CE emanan, como el TC afirmó en la STC 149/1991, una serie de facultades que tienen por base la protección del DPM-T, protección que “el legislador estatal no está solo facultado, sino obligado” a garantizar (FJ 1.D). Esta protección se articuló en la LC por medio de la cláusula “que no puedan tener otra ubicación”, utilizada tanto en el artículo 25.2 como en el 32.1 de su texto. La concreción de esta “necesidad de ubicación” en el DPM-T dependerá de la Administración que otorgue la determinada autorización o concesión, sujetándose siempre a la normativa y al fin último de esta, que es esa protección de los bienes sujetos al artículo 132.2 CE de la que el TC habla. Ahora bien, lo cierto es que la propia LC regula en el artículo 25.2 algunas de esas obras, instalaciones y actividades que no pueden tener otra ubicación, a título ejemplificador (“como...”). Por su parte, el artículo 32.2 LC especifica, en sentido contrario, utilizaciones que quedan expresamente excluidas. Estas especificaciones de la regla general son accesorias, y son mandatos a los poderes públicos para considerar determinadas utilizaciones u ocupaciones del DPM-T o de su zona de servidumbre como “necesarias”.

Una vez entendido que es a la CA de Galicia a la que le corresponde otorgar las autorizaciones y gestionar no solo la zona de servidumbre de protección, sino también el DPM-T, de acuerdo con la evolución del TC en la materia, es necesario entender que las precisiones de los artículos 48 y 49 LOLGA son acordes con el régimen constitucional, dado que son un simple mandato a las administraciones correspondientes, como los que se encuentran en la LC. Las Consellerías de Territorio y Mar, que en términos generales deben interpretar esa “necesidad”, no tienen margen de interpretación cuando se les presente uno de los supuestos regulados en los artículos 25 o 32 LC o 48 o 49 LOLGA. Se trata de un simple cambio de una potestad discrecional, en la que es la Administración la que debe motivar la existencia o no de esa “necesidad”, a una potestad reglada en ciertos casos en los que dicha “necesidad” ya viene dada. No habría un cambio en la regulación sustantiva, pues el criterio rector sigue siendo el de “necesidad de ubicación” establecido en la LC⁶³.

El otro aspecto de relevancia que los artículos 11 y 48 LOLGA incorporan es el otorgamiento de los títulos de intervención para la utilización de los espacios intermareales y marinos del dominio público marítimo-terrestre por la Consellería del

⁶³ La LOLGA no puede regular materialmente el régimen del DPM-T en virtud del artículo 132.1 y 2 CE, que establece el carácter estatal de la titularidad del DPM-T, y por tanto también de su 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-Ardurala-riazako Euskal Aldizkaria*, n. 30, 1991, pp. 109 y ss.

Mar. Esta atribución es original de la ley gallega, no habiendo disposición semejante en la LPOL catalana. Esta, aunque habla de competencias de gestión del dominio público *marítimo-terrestre*, solo se refiere al mar cuando establece la competencia de la Administración autonómica para la concesión de obras fijas en el mar⁶⁴, instalaciones marítimas menores y otras análogas y autorización de vertidos de tierra en el mar. La LOLGA da un paso más y declara la competencia general de la Consellería del Mar para otorgar títulos de intervención sobre los espacios marítimos del DPM-T. Esta declaración complementa y trae causa de la definición del litoral que la LOLGA establece, como a la vez espacio terrestre y marítimo. Ocurre que, como se viene reiterando, si bien en la parte terrestre la CA tiene competencia de ordenación del *litoral*, entendida según el TC como incluida dentro de la genérica de ordenación del territorio, sobre el mar es preciso observar lo que ya el artículo 2.3 LOLGA afirma, es decir, la doctrina de la “extraterritorialidad” de las competencias autonómicas, de modo que la Consellería del Mar solo podrá otorgar las autorizaciones que otras competencias, distintas de la general de ordenación del litoral, le permitan.

3.3 Las áreas de protección, mejora y reordenación y otras disposiciones

Otra de las principales aportaciones de esta LOLGA es la zonificación que realiza del litoral gallego, basándose en las características de este y con un enfoque ecosistémico, como la propia norma promulga. Aquí la competencia que destaca es la de protección del medio ambiente (arts. 149.1.23^a CE y 27.30 EAG), entendida de acuerdo con la STC 102/1995, que, apartándose del criterio de la STC 149/1991, afirmó que la legislación básica estatal debe permitir necesariamente un margen de desarrollo legislativo a las CA. Los artículos 29 a 46 LOLGA responden precisamente a la competencia autonómica para dictar normas adicionales de protección del medio ambiente, que se vienen a sumarse a las que ya el Estado estableció en la LC como titular del DPM-T. De este modo, el litoral gallego se divide en tres áreas (art. 30 LOLGA): (a) de protección ambiental, (b) de mejora ambiental y paisajística y (c) de reordenación.

El área de protección ambiental (a) está conformada por los “espacios del litoral que conservan singulares e insustituibles características naturales y valores excepcionales ambientales”. Se incluyen en esta área, en todo caso, (i) los espacios del DPM-T (art. 3.1 LC) que mantengan las características naturales de la ribera del mar y de las rías, (ii) el mar territorial y las aguas interiores⁶⁵ (art. 3.2 LC) y (iii) los espacios naturales protegidos⁶⁶ que se encuentren en el litoral, tanto terrestres como terrestres y marinos cuando haya una continuidad ecológica⁶⁷.

Por su parte, el área de mejora ambiental y paisajística (b) está conformada por los espacios que, a pesar de no conservar singulares e insustituibles características

⁶⁴ De acuerdo con el EAC, artículo 149.3, y la STC 31/2010.

⁶⁵ En los términos del artículo 3.2 LC.

⁶⁶ Artículo 21 y siguientes de la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia.

⁶⁷ Confróntese la STC 38/2002 (FJ 7).

naturales y valores excepcionales ambientales, sí se mantienen mayoritariamente libres de procesos de degradación, o los procesos de desnaturalización que sufrieron son parcialmente reversibles. El área de mejora acoge en todo caso (i) el DPM-T no clasificado en las otras dos áreas, (ii) los espacios contiguos al área de protección que contribuyan a preservar los valores naturales del litoral y a prevenir o evitar impactos ecológicos o paisajísticos sobre ellos, (iii) la zona de servidumbre de protección, (iv) la zona periférica de protección de los espacios naturales protegidos, en su caso, (v) los espacios de interés ambiental y paisajístico que el plan de ordenación costera delimite y (vi) los espacios clasificados como suelo rústico⁶⁸.

Finalmente, el área de reordenación (c) está conformada por los “espacios degradados o desnaturalizados, los espacios en suelo urbano o de núcleo rural o los espacios afectados por cualquier tipo de acción humana transformadora que haya provocado la pérdida irreversible de sus valores naturales”. Esta área abarca, en todo caso, (i) todos los espacios no comprendidos en las áreas de protección o de mejora, (ii) la zona de servicio de los puertos autonómicos y (iii) la zona de servidumbre de protección del DPM-T de veinte metros regulada en la DA 3^a.3 LC⁶⁹.

La LOLGA establece una serie de objetivos y usos permitidos, compatibles y prohibidos en las áreas (a) (arts. 33 a 36), (b) (arts. 39 a 42) y (c) (arts. 45 y 46). Tanto en el área de protección como en la de mejora se establece para resolver los posibles concursos de normas o instrumentos el criterio de la regla de mayor protección (arts. 37 y 43 LOLGA). La ley se apoya en la competencia de ordenación del territorio y litoral (art. 27.3 EAG) para regular el régimen de usos en los espacios terrestres y en las demás que le correspondan de acuerdo con su artículo 2.3 para regular los espacios marinos. Basándose en la LC, la LOLGA procura adecuarse a las realidades del territorio gallego formando una estructura mayor de protección, especialmente en aquellos espacios en los que dicha protección es perentoria.

En los artículos 54 a 60, la LOLGA introduce una serie de actuaciones estratégicas para el desarrollo sustentable del litoral. Se trata de otro aspecto más de la “multi-competencialidad” de la ley, que pretende agotar las posibilidades competenciales de la CA. Las competencias que aquí se traen a colación, detalladas en el artículo 54.2 LOLGA, son la de pesca en las rías y demás aguas interiores, marisqueo y acuicultura, promoción del deporte y adecuada utilización del ocio, promoción y ordenación del turismo, patrimonio histórico, artístico, arquitectónico y arqueológico de interés de Galicia, aguas y desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal en materia de ordenación pesquera y de vertidos de aguas residuales. Se destaca, dentro de estas actuaciones estratégicas, la relativa a la cadena mar-industria alimentaria⁷⁰.

⁶⁸ Se entiende que de los municipios costeros, confróntese el artículo 2.2 LOLGA.

⁶⁹ Hay que destacar la DA 1^a LOLGA: “Por Decreto del Consello de la Xunta podrán declararse áreas de influencia litoral, conformadas de espacios no comprendidos en el litoral de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de esta Ley, en las que serán de aplicación las disposiciones de esta ley necesarias para el mantenimiento de bienes y servicios ecosistémicos del litoral”.

⁷⁰ Artículo 54 (Usos de la cadena mar-industria alimentaria): “1. A efectos de esta ley se entiende por cadena mar-industria alimentaria el conjunto de empresas y entidades que desarrollan actividades económicas propias del sector pesquero, marisqueo y de la acuicultura, incluidas las actividades de extracción, cultivo, producción, manipulación, transformación y comercialización de los productos de la pesca, el marisqueo y la acuicultura”.

Finalmente, la LOLGA dispone en sus artículos 61 a 64 unas normas adicionales de protección y sostenibilidad del litoral, desde igual enfoque “multicompetencial”. Estas consisten en la elaboración de estudios sobre el grado de resiliencia de la costa ante el cambio climático, la evaluación del impacto económico y social de los proyectos y programas que se pretendan llevar a cabo en el litoral gallego y la garantía de los objetivos de calidad y ambientales de las aguas costeras e interiores de Galicia. Los artículos 65 a 68 LOLGA, en ejercicio de la competencia sobre patrimonio, regulan el patrimonio público litoral, señalando qué bienes integrarán este. Por su parte, los artículos 69 a 71 se dedican a la “cultura litoral, concienciación y educación ambiental”. En último término, a la inspección del litoral y a la potestad sancionadora se reservan los artículos 72 y 73.

4 Conclusiones

La LOLGA sigue abriendo un camino reactivado por el EAC de 2006 y supone un paso más en la ordenación autonómica del litoral, de acuerdo con el reparto competencial que existe en la CE. La novedad de la LOLGA puede ser afirmada desde dos puntos de vista. En primer lugar, en cuanto a las competencias de la CA de Galicia, es un impulso para expresar la capacidad de autogobierno, pues tras su promulgación y sanción es previsible que Gobierno central y Xunta de Galicia inicien las negociaciones para obtener un decreto como los que ya existen en Cataluña, Andalucía, Canarias e Islas Baleares. Pero es un texto que tiene también gran relevancia en el contexto estatal, en la redefinición de la competencia de ordenación del litoral.

Como se trató de poner de manifiesto durante este trabajo, y como también se puede conocer de una lectura de su texto, la LOLGA hace uso de todas las competencias posibles para regular y ordenar tanto la parte terrestre como la parte marina del litoral, es decir, el lugar donde mar y tierra se encuentran. Para ello, el legislador gallego debió encajar todas las piezas de esa “multicompetencialidad”, tratando de sacar el máximo partido al EAG y a la CE. Este esfuerzo tiene por objetivo alcanzar una verdadera gestión integrada que conciba el litoral con la entidad que necesita, no como un apéndice *innecesario* de la competencia de ordenación del territorio, como la STC 149/1991 pretendía que fuera.

En la superación del concepto de litoral que el TC estableció es donde radica el otro punto meritorio de la LOLGA. El litoral conforma una realidad propia, *singular*, cuyas características especiales precisan de un tratamiento jurídico especial⁷¹. La LOLGA le da ese tratamiento especial a costa de hacer una “matemática” competencial, pero, como se comentaba al inicio de este trabajo, esto podría no ser necesario.

El concepto de litoral de la STC 149/1991 es ciertamente estrecho⁷², tanto en el sentido figurado como en el sentido geográfico. Parece más acorde con la naturaleza

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

⁷² Es la palabra usada en MENÉNDEZ REXACH, A., “Prólogo”, Sanz Larruga, F.J. y Ortiz García, M. (dirs.) y 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.

del propio litoral entenderlo comprensivo tanto de la tierra como del mar, como la LOLGA hace. Sin perjuicio de la constitucionalidad de la LOLGA en la interpretación actual de esta competencia, es seguramente momento de dejar atrás la ordenación del litoral como ordenación de la *tierra* litoral y acoger también la ordenación del *mar* litoral, pues el primero no existiría sin el segundo.

Decir, finalmente, que Galicia está conformada exclusivamente por su territorio “terrestre” es también estrecho. Lo es porque, como la EM de la LOLGA señala, Galicia está profundamente vinculada con su litoral, es una de sus señales de identidad. La soberanía del Estado español es ejercida de manera prácticamente idéntica tanto sobre el mar territorial como sobre el espacio terrestre. Prueba de ello son el artículo 132.2 CE y la LC, que regulan en detalle el DPM-T. Estos espacios no deben ser sustraídos a la división en CA del territorio estatal por una confusión de estas con sus 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 Autònoms (Govern de les Illes Balears), Barcelona y Palma, 2023.
- 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.
- 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 Autònoms (Govern de les Illes Balears), Barcelona y 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 y 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

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

- de Catalunya) e Institut d'Estudis Autònoms (Govern de les Illes Balears), Barcelona y 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 y 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.) y García Pérez, M. (coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión el litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Barrié de la Maza y Observatorio do Litoral da Universidade da Coruña, A Coruña, 2009.
- MENÉNDEZ REXACH, A., “Prólogo”, Sanz Larruga, F.J. y Ortiz García, M. (dirs.) y 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-Arduralaritzako 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 y 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. y Ortiz García, M. (dirs.) y 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 Autònoms (Govern de les Illes Balears), Barcelona y Palma, 2023.
- TRAYTER, J.M., “Las coordinadas 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 Autònoms (Govern de les Illes Balears), Barcelona y Palma, 2023.