

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 8 de septiembre de 2025

**UNA DECISIÓN SORPRENDENTE: LA COMPETENCIA
AUTONÓMICA GENERALIZADA PARA LA GESTIÓN DE LOS
TÍTULOS DE USO Y OCUPACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO
MARÍTIMO-TERRESTRE (STC 68/2024)**

A SURPRISING DECISION: GENERALIZED AUTONOMOUS
COMPETENCE FOR THE MANAGEMENT OF TITLES OF USE AND
OCCUPATION OF THE MARITIME-TERRESTRIAL PUBLIC
DOMAIN (STC 68/2024)

Autor: Germán Valencia Martín, Catedrático de Derecho Administrativo,
Universidad de Alicante

Fecha de recepción: 09/07/2025

Fecha de aceptación: 31/07/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00430>

Resumen:

En este trabajo se hace una crítica de la STC 68/2024, sobre la Ley gallega 4/2023, de ordenación y gestión integrada del litoral, en línea con el voto particular que la acompaña, por pretender derivar su conclusión (la competencia autonómica generalizada para la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre, sin necesidad de nuevas reformas estatutarias) de una supuesta evolución en este sentido de la doctrina constitucional anterior, en lugar de presentarla como una construcción propia, confrontando directamente el planteamiento de la STC 149/1991, sobre la Ley de Costas. También se analizan los desarrollos ulteriores: la “rectificación” parcial llevada a cabo por la STC 119/2024, a propósito de las concesiones compensatorias, y los últimos trasposos de funciones y servicios en materia de

ordenación y gestión del litoral en favor de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Galicia.

Abstract:

This article critiques Constitutional Court Judgment (STC) 68/2024, on Galician Law 4/2023 on integrated coastal planning and management, in line with the accompanying dissenting opinion, for attempting to derive its conclusion (generalized regional jurisdiction to manage titles of use and occupation of the maritime-terrestrial public domain without the need for new statutory reforms) from a supposed evolution in this regard of previous constitutional doctrine, rather than presenting it as its own construction, directly confronting the approach of Constitutional Court Judgment (STC) 149/1991 on the Coastal Law. It also analyzes subsequent developments: the partial "rectification" carried out by Constitutional Court Judgment (STC) 119/2024, regarding compensatory concessions, and the recent transfers of functions and services in the area of coastal planning and management in favor of the Autonomous Communities of the Basque Country and Galicia.

Palabras clave: Competencia para la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre. Concesiones compensatorias. Traspasos de funciones y servicios en materia de ordenación y gestión del litoral.

Keywords: Competence for the management of titles for the use and occupation of the maritime-terrestrial public domain. Compensatory concessions. Transfer of functions and services in the area of coastal planning and management.

Sumario:

1. Introducción: el discutible apoyo de la STC 68/2024 en la doctrina constitucional anterior
2. La STC 149/1991, sobre la Ley de Costas
3. La STC 31/2010, sobre el Estatuto catalán
4. La STC 18/2022, sobre la Ley catalana de ordenación del litoral
5. Un olvido injustificado: la STC 6/2016, sobre la Ley 2/2013
6. El argumento ambiental de refuerzo
7. Autorizaciones y concesiones en el mar
 - 7.1. STC 149/1991
 - 7.2. STC 31/2010
 - 7.3. La STC 68/2024
 - 7.4. Un caso testigo: los parques eólicos marinos

8. Balance provisional
9. Adenda I: Las concesiones compensatorias (STC 119/2024)
10. Adenda II: Los últimos traspasos de funciones y servicios en materia de ordenación y gestión del litoral
11. Bibliografía

Summary:

1. Introduction: The questionable basis of STC 68/2024 based on previous constitutional doctrine
2. STC 149/1991 on the Coastal Law
3. STC 31/2010 on the Catalan Statute
4. STC 18/2022 on the Catalan Coastal Planning Law
5. An unjustified oversight: STC 6/2016 on Law 2/2013
6. The reinforcing environmental argument
7. Authorizations and concessions at sea
 - 7.1. STC 149/1991
 - 7.2. STC 31/2010
 - 7.3. STC 68/2024
 - 7.4. A case study: offshore wind farms
8. Provisional assessment
9. Addendum I: Compensatory Concessions (STC 119/2024)
10. Addendum II: The latest transfers of functions and services in the area of coastal planning and management
11. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN: EL DISCUTIBLE APOYO DE LA STC 68/2024 EN LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL ANTERIOR

Uno de los temas centrales, y el único del que vamos a ocuparnos aquí, del amplio recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno frente a la Ley gallega 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral, era el relativo a la titularidad de la competencia para la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre (otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones y concesiones en sus porciones terrestre y marina), que dicha ley atribuía en varios preceptos [entre otros, los arts. 1.2, letra d), 11.4 y 5, letras b) y 48.1] a la Administración general de la Comunidad Autónoma¹, con fundamento principal, según se explicaba en

¹ Bien que con efectividad diferida a que se produjera el traspaso por parte del Estado de las funciones y servicios correspondientes (art. 48.1 y Disposición final quinta de la ley);

su Exposición de motivos (apartado V), apoyada a su vez en un dictamen del Consejo Consultivo de Galicia², en la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y del litoral (art. 27.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia³), y cuya pertenencia al Estado, en el caso gallego, se defendía en el recurso por no formar parte Galicia del grupo de Comunidades Autónomas que habían asumido expresamente esa competencia ejecutiva mediante reforma de sus Estatutos de Autonomía, como hiciera primero Cataluña y después, siguiendo su ejemplo, Andalucía, Baleares y Canarias⁴.

La cuestión planteada, por tanto, era en principio simple, y consistía en determinar si el otorgamiento (y demás actos de gestión) de los títulos en ocasiones necesarios (según la tipología de usos de la legislación de costas) para el uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre formaba parte (al menos, en relación con su porción terrestre) de la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio (u ordenación del territorio y del litoral⁵) con que cuentan desde el principio todas las Comunidades Autónomas costeras, entre ellas, Galicia, o se trataba, por el contrario, de una competencia diferente, que requería una asunción estatutaria expresa, que por el momento sólo habían llevado a cabo las cuatro Comunidades Autónomas indicadas, manteniéndose en su defecto en manos del Estado en virtud de la titularidad estatal del dominio

recientemente llevado a cabo por Real Decreto 394/2025, de 13 de mayo, sobre el que volveremos después.

² Informe del Consejo Consultivo de Galicia 227/2022, de 20 de julio de 2022, sobre si la Comunidad Autónoma de Galicia ostenta competencia en materia de gestión de títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, disponible en la página web de este órgano: [Consello Consultivo de Galicia \(knosys.es\)](https://www.knosys.es). Una amplia exposición de la ley, así como de este dictamen, en: A.A. VÁZQUEZ RODRÍGUEZ (2023)

³ Aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril.

⁴ Art. 149.3, letra b) del nuevo Estatuto catalán, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio]. En términos idénticos: Andalucía (art. 56.6 del nuevo Estatuto, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) y Canarias [art. 157 b) del nuevo Estatuto, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre]. Y similares, pero sustancialmente coincidentes, Illes Balears (art. 32.17 del nuevo Estatuto, aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero). Vid., al respecto, con detalle, J.M. AGUIRRE I FONT (2023: 205 y ss.) y M. ZAMBONINO PULITO (2018). Como bien observa esta última autora, el caso de la Comunidad Valenciana no era comparable, al asumir en su nuevo Estatuto de Autonomía (aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril) simplemente “las funciones que sobre la zona marítimo terrestre, costas y playas le atribuye la legislación del Estado” (art. 51.1.9)

⁵ Materias equiparadas por la STC 149/1991 [FJ 1 A)] en beneficio de la Comunidades de autonomía gradual, cuyos Estatutos normalmente se limitaban a asumir competencias sobre la ordenación del territorio. Pero equiparación considerada en ocasiones como limitante de las competencias autonómicas. Así, por ejemplo, N. PARÍS DOMÈNECH (2023: 70-71) y M. GARCÍA PÉREZ (2023: 232 y ss.). Esas Comunidades Autónomas, mediante posteriores reformas estatutarias, pasaron a mencionar todas en sus Estatutos la ordenación del litoral [J.L. BLASCO DÍAZ (2010: 254)]

público marítimo-terrestre, como sostuviera en su momento la STC 149/1991, sobre la Ley de Costas.

Pues bien, la STC 68/2024, de 23 de abril, va a dar resueltamente la razón a la Comunidad Autónoma de Galicia, apostando por la integración de la referida competencia ejecutiva en la relativa a la ordenación del territorio y del litoral [FFJJ 5 C) y 10 a)], confirmando en consecuencia la constitucionalidad de los preceptos impugnados, y abriendo paso a que el resto de Comunidades Autónomas litorales aprueben leyes de contenido similar, como acaba de hacer la Comunidad Valenciana⁶, o aun sin ellas reclamen para sí su ejercicio y el consiguiente traspaso de medios materiales y personales⁷.

En principio, nada que objetar a esta decisión, que supera, sin necesidad de nuevas reformas estatutarias, una diferencia de trato entre Comunidades Autónomas tal vez no muy justificada⁸, y que en algún momento había sido vista (así, por la Comunidad Valenciana) como un agravio comparativo, debido al rigor con que el Ministerio exigió en su momento el cumplimiento de ciertas disposiciones transitorias de la Ley de Costas en comparación con la actitud más laxa de las Consejerías o Departamentos autonómicos que ocuparon su lugar⁹. Justamente, el voto particular concurrente a la STC 68/2024 de la Magistrada María Luisa Balaguer Callejón advierte del riesgo de que el pronunciamiento del Tribunal se traduzca en una relajación de la observancia de la legislación de costas, que constituye ciertamente la otra cara de la moneda, pero que guardaría relación (esto lo añadimos nosotros) con la titularidad autonómica de la competencia en disputa, obtenida por unas u otras vías, esto es, tanto antes como después de la Sentencia¹⁰.

⁶ Ley 3/2025, de 22 de mayo, de la Generalitat, de protección y ordenación de la costa valenciana (en particular, art. 43)

⁷ Como obtuvo tempranamente, antes incluso que Galicia, la Comunidad Autónoma del País Vasco por Real Decreto 1310/2024, de 23 de diciembre, del que también nos ocuparemos más adelante.

⁸ El dictamen del Consejo Consultivo de Galicia y las alegaciones de la Xunta de Galicia en el recurso enfatizaban esta cuestión [antecedente 6 B) de la STC 68/2024: “lo contrario supondría tratar de modo desigual a unas comunidades autónomas respecto de otras”]

⁹ Vid., por ejemplo, entre otras noticias de esos años, “Valencia cree que el derribo de chiringuitos en Alicante fue pactado tras muchas presiones”, El Mundo de 18/01/2011.

¹⁰ Las palabras de la Magistrada, a este respecto, eran las siguientes: “De este mero cambio jurisprudencial [el que se deriva de la Sentencia] no puede deducirse automáticamente una revisión a la baja del estándar de protección del litoral, pero sí genera dudas sobre la integridad y suficiencia de un bloque de la constitucionalidad que no parece contemplar diferencias efectivas entre los estatutos de autonomía que han asumido expresamente y los que no, las facultades de gestión de títulos que actúan sobre el dominio público marítimo terrestre” (apartado 2 *in fine* de su voto particular).

Pero el problema del que vamos a ocuparnos aquí no es este, sino el relativo a que, como también se advierte en el mencionado voto particular, dicho pronunciamiento no se compadece con la doctrina constitucional anterior en la materia. Y lo que resulta menos explicable, el de que la STC 68/2024 no lleva a cabo una rectificación expresa de esa doctrina, lo que era perfectamente posible y podría contar a su favor con buenos argumentos¹¹, sino que opta por presentar la nueva como una simple continuación o consecuencia de la anterior, cuya evolución en un determinado sentido vendría a culminar, aunque sea a costa, a mi entender, de desfigurarla un tanto, con una cita parcial de las Sentencias más relevantes que no hace honor a sus verdaderas decisiones¹².

Es fundamentalmente por ello, no por el contenido de la nueva doctrina y el sentido del fallo, que pueden ser más o menos acertados, por lo que la STC 68/2024, en este concreto apartado, merece, en mi opinión, ser objeto de crítica, porque no representa un modelo ejemplar de argumentación¹³.

¹¹ Como los que aporta, entre otros, A. BLASCO ESTEVE (2023: 31 y ss.), consistentes en esencia en llevar a sus últimas consecuencias la tesis de que la titularidad del dominio público marítimo-terrestre no constituye un título atributivo de competencias para el Estado. Buenos, pero no indiscutibles. Antes de la STC 149/1991, M. BELADIEZ ROJO (1991: 3682) defendió también con buenos argumentos que la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre (art. 132.2 CE) suponía “una cláusula general de atribución de competencias que [sólo] cedería ante las competencias específicas que sobre esos bienes hayan asumido las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía”, entre las que no se encontraba por entonces su “gestión”, que por ello mismo la autora consideraba competencia estatal (p. 3688)

¹² Éste era también el parecer de la Magistrada firmante del voto particular (apartado 2), cuyas palabras, con las que coincido plenamente, eran las siguientes: “A mi juicio concurre un cambio de tendencia jurisprudencial evidente en lo que hace a la doctrina sobre el bloque de constitucionalidad en materia de gestión del litoral, y *el Tribunal debería haber hecho expreso ese cambio que se materializa en el fundamento jurídico 5 C) (...)* A pesar de que el Tribunal afirma que modula en este punto su jurisprudencia, a mi juicio *no se trata de modulación alguna, sino de un cambio significativo* que no puede sustentarse en las SSTC 31/2010 o 18/2022 que cita nuestro pronunciamiento, porque ambas se refieren a la gestión del litoral por la Comunidad Autónoma de Cataluña, dándose la circunstancia, que no concurre en el caso de Galicia, de que su estatuto de autonomía, como parte integrante del bloque de la constitucionalidad, había asumido expresamente la competencia ejecutiva en liza” (las cursivas son nuestras)

¹³ En un temprano y valioso comentario a la STC 68/2024, R. EGUINO DE SAN ROMÁN (2024), pese a ponderar su esfuerzo argumentativo (“En esta sentencia el Tribunal realiza un esfuerzo sobresaliente por sintetizar y modular su doctrina sobre la concurrencia de competencias en el dominio público marítimo-terrestre, para establecer su posición definitiva al respecto”, p. 9), lo considera también insuficiente y generador de no pocas incertidumbres (“a nuestro entender, ni la justificación de este cambio de posición, ni el alcance de lo que comporta, tienen la claridad que sería deseable, con la consecuencia de que se proyectan dudas sobre su incidencia en la Ley de Costas”, p. 3)

En realidad, nada hay en los razonamientos con los que la Sentencia intenta persuadirnos de la existencia de una “evolución” de la doctrina anterior, que haría lógica y razonable la conclusión, que no estuviera ya presente en el mencionado Dictamen del Consejo Consultivo de Galicia (en el que, por supuesto, se inspiraban también la propia ley y las alegaciones de sus defensas en el proceso), al que resultaría justo por ello atribuir la paternidad de la nueva doctrina. Pero si de un dictamen, por así decirlo, de parte, no sorprende una cierta reconstrucción interesada de la doctrina del Tribunal Constitucional, lo que cabría esperar de una Sentencia del propio Tribunal es un tratamiento más fiel de su anterior doctrina, lo que a mi entender no ocurre¹⁴.

En lo que sigue, vamos a repasar, primero, lo que las Sentencias más relevantes que conformaban esa doctrina anterior, esto es, las SSTC 149/1991, 30/2010 y 18/2022, dijeron sobre el particular, y lo que la STC 68/2024 [FJ 5 C)] sostiene en cambio que dijeron (apartados 2 a 4), para pasar después a otras cuestiones complementarias (apartados 5 a 8) y desarrollos ulteriores (apartados 9 y 10).

2. LA STC 149/1991, SOBRE LA LEY DE COSTAS

El problema relativo a la titularidad de la competencia para el otorgamiento de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre fue objeto de pronunciamiento temprano por el Tribunal Constitucional, pues el precepto de la Ley de Costas (Ley 22/1988, de 28 de julio) que atribuía dicha titularidad al Estado [art. 110, letra b)], sobre cuya (in)constitucionalidad resultante de la nueva doctrina, dicho sea de paso, la STC 68/2024 no advierte¹⁵, fue uno de los impugnados por los gobiernos de varias Comunidades Autónomas en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a aquella y resueltos de forma acumulada por la STC 149/1991, de 4 de julio, aduciendo (de forma coincidente con la nueva doctrina) la improcedencia de su retención por la

¹⁴ Hay que reconocer, no obstante, que las dudas creadas por las SSTC 31/2010 y 18/2022 no fueron patrimonio exclusivo del referido Dictamen, sino compartidas también por un amplio número de excelentes trabajos doctrinales, como los de A. BLASCO ESTEVE (2023: 39 y ss.), N. PARÍS DOMÈNECH (2023: 84-85), F.J. SANZ LARRUGA (2023: 188), J.M. AGUIRRE I FONT (2023: 219-220), M. GARCÍA PÉREZ (2023: 236 y ss.), R. EGUINO DE SAN ROMÁN (2023) y A.A. VÁZQUEZ RODRÍGUEZ (2023)

¹⁵ Art. 110 de la Ley de Costas, que sigue diciendo: “Corresponde a la Administración del Estado, en los términos establecidos en la presente Ley: (...) b) La gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, la declaración de zonas de reserva, *las autorizaciones en las zonas de servidumbre* y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo” (el inciso resaltado en cursiva sí fue declarado inconstitucional por la STC 149/1991)

Administración General del Estado en tanto que encuadrable, ante todo, a su juicio, en la competencia autonómica relativa a la ordenación del territorio y del litoral¹⁶.

Pues bien, la STC 149/1991 [FJ 4 A)] desestimó en este punto el recurso y confirmó la constitucionalidad del precepto¹⁷, rechazando en primer término expresamente y con toda claridad que, frente a lo pretendido por los recurrentes, la referida función fuera un componente de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y del litoral, no sólo en relación con la parte marina de ese demanio, pues dicha competencia, como también se precisó, no se extiende al mar, sino también en relación con su porción terrestre¹⁸.

En efecto, la STC 149/1991 vinculó claramente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones con la titularidad (estatal) del dominio público marítimo-terrestre, a la que no asignó un papel meramente normativo (delimitación de ese demanio y establecimiento de un régimen general encaminado a la protección de su integridad y garantía de su uso público), sino comprensivo también, en principio, de dicha competencia ejecutiva¹⁹. No entendió esto último como contradictorio con la idea (derivada de doctrina anterior y que la STC 149/1991 hizo suya) de que la titularidad del dominio público no constituye, en principio, un título atributivo de competencias, porque esto no autorizaba a entenderla sin más absorbida en la ordenación del territorio o en otras competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con proyección sobre el dominio público marítimo-terrestre, planteando, por el contrario, el asunto como un supuesto de concurrencia de competencias sobre

¹⁶ STC 149/1991, FJ 4 A): “En concreto, los recurrentes vienen a sostener, con unos u otros argumentos, que el otorgamiento de los títulos requeridos para la utilización del demanio que no sea la común y pública (autorizaciones), o para su ocupación (concesiones), no corresponde al Estado, sino a las propias Comunidades Autónomas *en virtud, sobre todo, de la competencia asumida por éstas para la ordenación del territorio y del litoral*, pero también en razón de otros títulos específicos...” (la cursiva es nuestra)

¹⁷ A excepción, como se ha dicho, de las autorizaciones en la zona de servidumbre de protección [FJ 3 D) d)].

¹⁸ También advierte recientemente de ello, R. EGUINO DE SAN ROMÁN (2024: 15)

¹⁹ En sus alegaciones en el proceso [antecedente 6 C) de la STC 68/2024], la Xunta de Galicia insistía en que lo derivado de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre no serían competencias, sino simples “facultades”, que es ciertamente el término que utilizaba la STC 149/1991. Ya lo advirtió también en su día I. BORRAJO INIESTA (1993: 152): “En esos terrenos la Administración del Estado no ejerce, en la condición de *dominus* que le reconoce la Ley de Costas, competencias en sentido estricto, sino facultades inherentes a la titularidad del dominio público marítimo-terrestre (STC *costas* I, FJ 4.G.a)”. De todas formas, no deja de ser una cuestión, en mi opinión, en buena medida nominal, que no resuelve por sí sola los problemas.

el mismo espacio físico entre estas últimas y la estatal ligada a la titularidad del dominio público marítimo-terrestre y orientada a los indicados fines²⁰.

Concedió, no obstante, la Sentencia que la retención por el Estado del ejercicio de dicha competencia ejecutiva, que era lo que resultaba del precepto impugnado [el art. 110, letra b) de la Ley de Costas], aun siendo por lo dicho perfectamente constitucional, no era la única opción posible, pues, valiéndose del ejemplo de las adscripciones de tramos de costa para puertos de competencia autonómica (arts. 49 y 50 de la Ley de Costas²¹), consideró que podría serlo igualmente que el Estado conservara únicamente el nudo dominio, correspondiendo a las Comunidades Autónomas el otorgamiento de los títulos de uso y ocupación, aunque sin precisar la vía para la traslación de esta competencia, dando a entender que haría falta una modificación de la ley de costas, pero sin descartar tampoco la suficiencia de una reforma estatutaria, lo que encajaría con el planteamiento del abogado del Estado en aquel proceso, el cual apelaba a la cláusula residual del art. 149.3 CE como fundamento de la retención por parte del Estado de la competencia para otorgar autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre²².

“Esa técnica [la simple retención del nudo dominio] no es, desde luego, constitucionalmente imposible y el legislador la ha utilizado de hecho al recurrir a la figura de la adscripción en favor de competencias concretas de las Comunidades Autónomas (puertos y vías de comunicación, como ya hemos visto), pero esta posibilidad no es sino una de las opciones que *el legislador puede seguir*, no la consecuencia única y obligada del bloque de la constitucionalidad, con el que también es perfectamente compatible la

²⁰ “Una cosa es (...) la necesidad de que la concesión o autorización no se otorguen contra las previsiones ordenadoras [de la ordenación territorial] y otra bien distinta la de que (...) para asegurar esta conformidad (...) haya de encomendarse a la Administración competente para la ordenación también la facultad de otorgar los títulos que facultan para la utilización u ocupación de un dominio cuya titularidad no ostentan (...). La necesidad de llegar hasta esta última consecuencia se argumenta a partir del principio de que el dominio público no es un criterio utilizado para la delimitación competencial (...). Como es evidente, tal modo de razonar incurre en una *injustificada identificación entre las competencias de los entes públicos territoriales y las facultades dominicales que el Estado tiene como titular del dominio público estatal*” [FJ 4 A)]. Y, de nuevo, en el FJ 4 G) a), a propósito de las concesiones: “La Ley de Costas ha configurado la concesión demanial como título de ocupación del dominio público, no como medida de intervención en garantía de las leyes sectoriales que recaigan sobre la actividad, la obra o incluso la misma zona a la que se refiere la concesión (...). Esta caracterización legal de las concesiones del dominio público marítimo-terrestre permite ahuyentar los temores de invasión competencial que fundan los alegatos de las Comunidades Autónomas recurrentes (...). Es obvio, por tanto, que a través de la concesión demanial la Administración del Estado hace valer, exclusivamente, su condición de *dominus* de las costas...” (la cursiva es nuestra)

²¹ Supuesto en el que corresponde a las Comunidades Autónomas la “utilización y gestión” de la porción de dominio público adscrita (art. 49.1)

²² Antecedentes 7 y 10 b) de la STC 149/1991.

retención en manos de la Administración estatal de la gestión del dominio público del Estado” [STC 149/1991, FJ 4 A)] (la cursiva es nuestra).

La conclusión y los razonamientos de la Sentencia, en los términos que se acaban de exponer, compartidos o no, eran claros y comprensibles²³.

Pues bien, frente a ello, la Sentencia que ahora comentamos (la STC 68/2024), en la única cita que hace en los FFJJ 5 C) y 10 a) de la STC 149/1991, se limita a transcribir un párrafo que no forma parte de su argumentario principal ni de la conclusión, sino del planteamiento en el que, a efectos puramente dialécticos, se expone la opinión de los recurrentes, dando a entender que con ello la propia STC 149/1991 estaría “aventurando” o abriendo paso a la mutación doctrinal que, siempre a juicio de la STC 68/2024, se produciría después, aunque como veremos inmediatamente esto resulte discutible.

“Precisamente, ya la STC 149/1991, había *aventurado* el fundamento de la competencia autonómica para el otorgamiento de títulos para la ocupación y uso privativos del dominio público en la competencia para la ordenación del territorio, incluido el litoral, al indicar que la capacidad de ordenación territorial condiciona el otorgamiento de los títulos que permitan su utilización privativa o su ocupación. Así señalamos que es <<sobre todo, la competencia plena para la ordenación del territorio propio, incluido el litoral, la que más sólidamente puede fundamentar la oposición de las comunidades autónomas a la retención en manos de la administración del Estado, de las facultades relativas a la gestión del dominio público marítimo-terrestre, pues es incuestionable que, formando parte éste de aquel territorio, la capacidad para ordenarlo condiciona, de uno u otro modo, el otorgamiento de los títulos que permitan su utilización privativa o su ocupación>> [FJ 4 A)]” [STC 68/2024, FJ 5 C) -la cursiva es nuestra]

3. LA STC 31/2010, SOBRE EL ESTATUTO CATALÁN

El primer paso de esa supuesta mutación doctrinal se produjo, para la STC 68/2024 y también para las defensas de la constitucionalidad de la ley gallega²⁴, con la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el nuevo Estatuto de Autonomía catalán, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio²⁵.

²³ Vid., al respecto, entre otros, Á. MENÉNDEZ REXACH (2013: 332-333). Crítico con el planteamiento de la STC 149/1991, es decir, con la derivación de competencias, tanto normativas como ejecutivas, de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre, A. BLASCO ESTEVE (2023: 29 y ss.)

²⁴ Antecedentes 5 y 6 E) de la STC 68/2024.

²⁵ Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Tomando debida cuenta de la STC 149/1991, el nuevo Estatuto [art. 149.3, letra b)] incorporó en el enunciado de las competencias catalanas sobre “ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo” una referencia expresa a la competencia que nos ocupa, con una redacción claramente inspirada en el art. 110, letra b) de la Ley de Costas:

“Corresponde a la Generalitat, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: (...) b) *La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar*, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición” (la cursiva es nuestra)

Los Diputados recurrentes consideraban que el precepto no se ajustaba a la doctrina establecida por la STC 149/1991 al “desconocer *en términos absolutos* la titularidad estatal sobre las concesiones y autorizaciones sobre el dominio público marítimo terrestre” (la cursiva es nuestra). El abogado del Estado también lo consideraba en principio contrario a la referida doctrina, que, en su opinión, exigía una modificación de la ley de costas, pero proponía una interpretación conforme que supeditara la efectividad de esta nueva competencia a su reconocimiento por la legislación de costas, encargada de establecer el “régimen general” de este dominio público que el mismo precepto se comprometía a respetar. Por fin, el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento catalán defendían la constitucionalidad de la asunción estatutaria de esta competencia (“meramente ejecutiva”) por no venir constitucionalmente reservada al Estado, sino ejercida por él hasta ahora en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 CE (con un planteamiento similar, pues, al de la abogacía del Estado en los recursos que dieron lugar a la STC 149/1991), advirtiendo que esta Sentencia se dictó bajo un marco competencial distinto al faltar una atribución competencial como la que ahora hacía el Estatuto²⁶.

La STC 31/2010, de notabilísima extensión, hubo de pronunciarse, como es sabido, sobre muchos y graves asuntos que planteaba el recurso en relación con el nuevo Estatuto catalán, y a la cuestión que aquí nos concierne, de relevancia comparativamente menor, le dedica apenas dos párrafos dentro del FJ 92 (uno relativo a la parte terrestre y el otro a la parte marina del demanio), tras los que concluye desestimando la impugnación y confirmando la constitucionalidad del precepto impugnado. El primero de dichos párrafos, pues del segundo nos ocuparemos después, decía lo siguiente:

²⁶ Pareceres expuestos en el antecedente 84 de la STC 31/2010.

“Aunque sin invocar un título competencial concreto, los Diputados recurrentes impugnan el art. 149.3.b) EAC por considerar su contenido contrario a competencias estatales reconocidas en la doctrina constitucional y, significativamente, en nuestra STC 149/1991, de 4 de julio (...). El precepto impugnado asigna (...) una serie de competencias ejecutivas a la Generalitat que se proyectan sobre el dominio público marítimo terrestre, de titularidad estatal (art. 132.2 CE). Dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas (sobre puertos de competencia autonómica, instalaciones de ocio, marisqueo y acuicultura, entre otras), la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que –a un lado ahora «las concesiones de obras fijas en el mar», que examinaremos a continuación–, aquélla no resulta vulnerada. *La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del <<régimen general del dominio público>>, lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración*” (la cursiva es nuestra)

De este párrafo puede decirse todo menos que sea un dechado de claridad, pero lo que no está justificado, en mi opinión, es extraer del mismo, como hace la STC 68/2024 [FJ 5 C)] y pretendían las defensas de la ley gallega, una rectificación o un principio de rectificación (pues el cambio, en realidad, se atribuye a la STC 18/2022, de la que luego hablaremos) de la doctrina establecida por la STC 149/1991, en el sentido de dejar ancladas sin más las facultades controvertidas en la competencia sobre ordenación del territorio y del litoral, lo que, de ser cierto, hubiera requerido un pronunciamiento más explícito y una rectificación expresa de la doctrina anterior²⁷.

Del señalado párrafo caben, en efecto, distintas interpretaciones. Una primera es que deja las cosas exactamente como estaban, que es lo que sugiere su referencia final a la “libertad de configuración” del legislador estatal como titular del demanio, expresión muy utilizada por la STC 31/2010 al enjuiciar (y salvar) previsiones competenciales del nuevo Estatuto en materias de

²⁷ De otra opinión, R. EGUINO DE SAN ROMÁN (2023: 198) y A.A. VÁZQUEZ RODRÍGUEZ (2023: 23), recordando ambos (aunque con valoraciones diferentes), junto con el Dictamen del Consejo Consultivo de Galicia, una frase de la STC 57/2016, de 17 de marzo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2013, de modificación de la Ley de costas, en la que se decía que “la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 92, introdujo un *matiz* en [el] reparto competencial [derivado de la STC 149/1991]” [FJ 2 a) -la cursiva es nuestra)]. Pero, en mi opinión, no era una frase especialmente relevante, sino una simple manera de introducir la reproducción parcial que luego se hacía de dicho FJ 92, sin mayores desarrollos ni relevancia para la resolución del caso.

competencia exclusiva estatal²⁸. Es decir, que sería la legislación de costas, con “libertad de configuración”, la que habría de determinar el sí y el cómo del ejercicio de las facultades controvertidas, en línea con las alegaciones del abogado del Estado.

Otra segunda, que añado ahora, es que la STC 31/2010 se limitó en este punto a dar respuesta a los argumentos de los recurrentes, y en particular al alegato de que el precepto impugnado venía a desconocer “en términos absolutos” las facultades que se derivan de la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre. Hay que tener en cuenta que, por entonces, aunque la STC 31/2010 no haga referencia a ellos, ya se habían aprobado los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral relativos a esta nueva competencia estatutaria²⁹, y que en ellos la primera se reservaba funciones de informe (preceptivo y en ocasiones vinculante) en relación con el otorgamiento y demás actos de gestión de concesiones (no de meras autorizaciones), para velar por “la garantía tanto de la integridad física como del uso público de dominio público marítimo-terrestre”³⁰, por lo que no podía decirse que en la práctica quedaran desconocidas “en términos absolutos” las facultades del Estado como titular del demanio marítimo-terrestre³¹.

En mi opinión, hubiera sido preferible que la STC 31/2010 reconociera expresamente la legitimidad de la asunción estatutaria de esta competencia

²⁸ Yo mismo defendí esta interpretación en: “Jurisprudencia constitucional: sobre las implicaciones ambientales de las sentencias del *Estatut* y las decisiones cautelares en los casos del *cabanyal* y el *parany*”, en: F. López Ramón (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pp. 209 y ss.

²⁹ 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 tras pasados por Real Decreto 1404/2007 (en relación con las concesiones).

³⁰ El Real Decreto 1387/2008 distinguía a estos efectos tres tipos de concesiones demaniales: (1) en las requeridas para vertidos y explotaciones de acuicultura, bastaba la mera solicitud de informe, (2) en las concesiones para instalaciones desmontables, pero de larga duración, el apartamiento del informe habría de ser motivado, y (3) en las restantes, el informe era vinculante, pues sin “acuerdo” entre ambas Administraciones, la Generalitat no podría otorgar la concesión.

³¹ Los demás Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios, considerablemente demorados, han seguido el mismo esquema. Para el andaluz hubo que esperar a 2011 (Real Decreto 62/2011, de 21 de enero), y en el caso de las Illes Balears, nada menos que a 2022 (Real Decreto 994/2022, de 29 de noviembre), después incluso del canario (Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto). También advierte de este retraso, Á. LOBO RODRIGO (2023: 144-145)

ejecutiva³², con o sin las limitaciones plasmadas en los referidos Reales Decretos de transferencia, zanjando el debate sobre la necesidad o no de modificación de la ley de costas³³, pero lo que no cabe deducir de ella es una rectificación de la doctrina establecida por la STC 149/1991 en el sentido de que, a partir de ese momento, todas las Comunidades Autónomas costeras pudieran considerarse titulares de la misma con el solo apoyo de su competencia en materia de ordenación del territorio y del litoral³⁴.

³² También lo apuntaba así en el trabajo antes citado del *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*.

³³ Sigue mostrándose partidaria de esta vía (la reforma de la ley de costas) M. ZAMBONINO PULITO (2018), por la rigidez que provoca la asunción estatutaria de estas funciones, impidiendo su reversión al Estado (salvo mediante nueva reforma estatutaria) en caso de incumplimiento, aunque concede que la práctica (y la STC 31/2010) han ido por otros derroteros. En parecido sentido, y sin desconocer tampoco esta práctica, para Á. MENÉNDEZ REXACH (2009: 120) la “libertad de configuración del legislador [estatal] se encuentra aquí limitada”, y “ante una opción legislativa que pretendiese ampliar las competencias de otras esferas territoriales en detrimento de las de la Administración del Estado, sería imprescindible introducir las cautelas necesarias para salvaguardar las competencias irrenunciables de este último”, porque (de acuerdo con la STC 149/1991) “la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre no es (...) una mera forma vacía de contenido”.

³⁴ Dicho sea de paso (y pese a las razonables advertencias de los autores citados en la nota anterior), la referida reserva de informe (contenida en los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios), especialmente en los casos de informe vinculante, que supone una competencia compartida, resulta dudosamente compatible, en mi opinión, con los términos de la competencia estatutariamente asumida por algunas Comunidades Autónomas, y con la doctrina derivada de la STC 149/1991, que inspiró esas modificaciones estatutarias y dio lugar a esos traspasos, pues el objeto de dichos informes, según señalan los Reales Decretos, esto es, velar por “la garantía tanto de la integridad física como del uso público de dominio público marítimo-terrestre”, coincide con la función de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre, cuyo otorgamiento, según admitía la STC 149/1991, podía pasar, de un modo u otro, a corresponder a las Comunidades Autónomas, a las que, con ello, se viene a negar la plena disponibilidad de la competencia. En parecido sentido, R. EGUINO DE SAN ROMÁN (2023: 205) y F.X. VERGA VAYREDA (2023: 100). Es más, en su espléndido estudio sobre la aplicación práctica de estos Reales Decretos en Cataluña, este último autor denuncia la interpretación extensiva que la Administración General del Estado viene haciendo de esa función de informe, pronunciándose sobre todo tipo de cuestiones relevantes para el otorgamiento de las concesiones.

Es evidente, por otro lado, que la Administración General del Estado siempre se ha mostrado reticente a perder el control de esta materia. Así lo demuestran los considerables retrasos en aprobar los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios, el propio contenido de éstos y su práctica aplicativa, como acabamos de mostrar, y, lo que resulta aún más sorprendente, el absoluto silencio del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, en relación con el supuesto de competencia autonómica (habiendo ya varios Estatutos aprobados en este sentido) para el otorgamiento de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

4. LA STC 18/2022, SOBRE LA LEY CATALANA DE ORDENACIÓN DEL LITORAL

Pero la Sentencia que, a decir de la STC 68/2024 y de las defensas de la ley gallega, completa la “evolución” de la doctrina del Tribunal en el sentido indicado, sería la STC 18/2022, de 8 de febrero, sobre la Ley catalana 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral, lo que, a tenor de lo que veremos a continuación, tampoco resulta convincente³⁵.

El presidente del Gobierno impugnó en aquel recurso los preceptos de la ley catalana [arts. 20.1 b) y 30 d)] que atribuían a los ayuntamientos la competencia para otorgar autorizaciones (no concesiones) en el dominio público marítimo-terrestre para las actividades (distintas de los servicios de temporada, cuya explotación por gestión directa o indirecta ya se reconocía como otra competencia propia de los mismos) previstas en los también novedosos planes de uso del litoral y de las playas, de ámbito y elaboración municipal, pero con aprobación definitiva autonómica.

El temor que latía en el recurso era que los ayuntamientos, solicitantes tradicionales en Cataluña de la mayor parte de las autorizaciones para esta clase de actividades, descuidaran la observancia de los límites legales al pasar a ser los competentes para aprobarlas sin intervención de la Generalitat³⁶. Pero los motivos alegados eran concretamente dos. El primero, que dicha atribución excedía de la competencia asumida en el art. 149.3, letra b) del Estatuto catalán, que, por su naturaleza estrictamente ejecutiva, no ampararía previsiones normativas de signo descentralizador en favor de los municipios. Y el segundo, que iba en contra de lo dispuesto en el art. 115 de la Ley de Costas (inconstitucionalidad mediata), que contendría un catálogo exhaustivo de competencias municipales en la materia, que incluía la explotación de los servicios de temporada de las playas, pero no el otorgamiento de autorizaciones y concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre.

³⁵ Sobre esta ley, en general, J.M. AGUIRRE I FONT (2023: 207 y ss.), quien también explica con detalle (217 y ss.) cómo las iniciales dudas de constitucionalidad, mucho más amplias, quedaron mayoritariamente resueltas por acuerdo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado (BOE núm. 125, de 26 de mayo de 2021)

³⁶ Así se desprende de las alegaciones del abogado del Estado en el recurso [antecedente 1 b) de la STC 18/2022]: “Según información del Ministerio para la Transición Ecológica, de las 1980 autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo terrestre distintas de los servicios de temporada que se han otorgado en Cataluña desde que la Generalitat tiene la competencia para su otorgamiento, en unas 900 el beneficiario es un ayuntamiento. De modo que, de no establecerse esa separación, los ayuntamientos <<serían competentes para atribuirse el título del que ellos mismos se beneficiarían>>”

El Gobierno y el Parlamento de Cataluña defendieron la constitucionalidad de esos preceptos con argumentos contrarios a los anteriores. En primer lugar, que el fundamento de la traslación competencial no se hallaría en dicha competencia ejecutiva, sino en la exclusiva en materia de ordenación del litoral, enunciada en el encabezamiento del art. 149.3 del Estatuto y, más concretamente, en la letra a) del mismo artículo, referente a “la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas”. Y, en segundo lugar, que el art. 115 de la Ley de Costas no tendría carácter agotador, siendo así, además, que la atribuida por los preceptos impugnados conectaba con una de las materias en las que, de acuerdo con el Estatuto (y de forma validada por la STC 31/2010, FJ 37), los municipios han de contar con competencias propias, concretamente, “la regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas...” [art. 84.2 n)]. Por fin, también se destacaba que la competencia municipal se ceñía a actividades previstas en los planes de uso del litoral y de las playas y, por lo tanto, de algún modo ya autorizadas por la Generalitat³⁷.

Pues bien, la STC 18/2022 (FFJJ 2 y 3) desestimó el recurso, dando la razón a las defensas de la ley catalana, pero con argumentos en parte diferentes y de interés en nuestro contexto.

Así, por lo que se refiere al primero de los motivos de impugnación, el que aquí más importa, la Sentencia (FJ 2) reconoce la competencia de la Generalitat de Cataluña para trasladar (parcialmente) a los ayuntamientos la función estatutariamente asumida para la “gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre” [art. 149.3, letra b)], pero sin recurrir para ello, como proponían las defensas de la ley, a otros títulos de alcance evidentemente normativo [la competencia (exclusiva) sobre ordenación del litoral o la letra a) del art. 149.3], sino en base a una interpretación de ese propio título competencial, hasta entonces tenido como portador de simples funciones ejecutivas³⁸, como un título de alcance también normativo, que permitiría amparar dicho traslado.

Es verdad que para llevar a cabo esa novedosa interpretación “sistemática y teleológica del art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, la Sentencia [FJ 2 b)] se apoya en la “integración” de esa competencia dentro de la relativa a la ordenación del litoral, derivada, a su vez, de su incardinación

³⁷ Antecedentes 4 y 5 de la STC 18/2022.

³⁸ Así, el propio sentido del término “gestión” en el art. 110, letra b) de la Ley de Costas, cuya redacción imitaba el art. 149.3, letra b) del Estatuto catalán. O, también, el nuevo Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, aprobado por Ley Orgánica 1/2007, que aloja esta competencia (apartado 17) en el art. 32, relativo a las “competencias ejecutivas”.

dentro de esta última en el Estatuto catalán y, supuestamente, de la STC 31/2010 (FJ 92), pese a que esta, como vimos, no era tan clara al respecto.

“Según se desprende del tenor literal del art. 149.3 y de la sentencia transcrita [la STC 31/2010 (FJ 92)], *esta competencia sobre la <<gestión>> de los títulos de ocupación del dominio público marítimo terrestre se integra en la competencia más amplia de ordenación del litoral...*” [STC 18/2022, FJ 2 b)] (la cursiva es nuestra)

Pero no de manera exclusiva, sino como argumento “sistemático” que, junto con otros, en particular, la contraposición del significado de la palabra “gestión” en dicho precepto con el de la misma expresión en otros títulos competenciales, permitiría alcanzar la conclusión del alcance normativo de la “gestión” prevista en el art. 149.3, letra b) del Estatuto catalán³⁹. La cita, aunque larga, es pertinente.

“De este encuadramiento estatutario y de la doctrina constitucional citada [la STC 31/2010, FJ 92] se desprende entonces que el término <<gestión>> empleado en el art. 149.3 b) no agota las facultades o funciones que puede ejercer la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación con los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre expresamente asumida[s] en el Estatuto (...) *Una interpretación sistemática y teleológica de este art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (...) impide otorgar al término <<gestión>> el significado restrictivo y excluyente que asume el escrito de interposición.* De acuerdo con la función de los estatutos de autonomía en nuestro ordenamiento, que es atribuir a la comunidad autónoma sus competencias propias dentro del marco establecido en la Constitución (...), *el art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 debe entenderse como 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 art. 110 b) de la Ley de costas de 1988 (...), y no como una reserva absoluta y excluyente que prohíba la atribución por ley autonómica de esa potestad a los ayuntamientos, como entiende el recurso.* No puede equipararse la mención a la <<gestión>> de las autorizaciones de dominio público marítimo terrestre del art. 149.3 b) EAC con el empleo de los términos <<gestión>> o <<ejecución>> en la Constitución misma para excluir la asunción y ejercicio de facultades normativas por las comunidades autónomas (por ejemplo, la <<ejecución>> de la <<legislación laboral>> estatal, art. 149.1.7 CE). El propio tenor literal del art. 149.3 b) abona esta conclusión, ya que dentro de la <<gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre>> incluye <<especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar>>, sucesivas salvedades (<<especialmente el otorgamiento>>, <<en todo caso las concesiones de obras fijas en el mar>>) que evidencian que la <<gestión>> inicial no se limita al otorgamiento” [STC 18/2022, FJ 2 d)] (las cursivas son nuestras)

³⁹ También lo destaca, J.M. AGUIRRE I FONT (2023: 219)

En segundo lugar, y aunque aquí importe menos, la STC 18/2022 (FJ 3) descartó también que el listado de posibles competencias municipales del art. 115 de la Ley de Costas pudiera suponer un obstáculo para la atribución a los ayuntamientos de competencia para el otorgamiento de ciertos títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre en el marco de la competencia (normativa) antes referida, recordando el examen llevado a cabo en su momento de dicho precepto por la STC 149/1991 [FJ 7 C], que no le atribuyó un carácter agotador, limitándose a avalar su constitucionalidad por la conexión de las competencias mencionadas con materias de competencia municipal según la legislación básica de régimen local, sin invadir tampoco ninguna competencia autonómica [FJ 3 b)]. Y, para concluir, la Sentencia [FJ 3 c)] destacó también, como hacían las defensas de la ley, lo reducido de la función atribuida a los municipios, ceñida a la autorización de actividades previstas en los planes de uso del litoral y de las playas, es decir, a autorizaciones (no concesiones) y de carácter esencialmente reglado⁴⁰.

Esto es, en resumen, lo que decidió la STC 18/2022. Algo, en mi opinión, bien distinto de la imagen que proporciona de ella la STC 68/2024. Pues, en efecto, una cosa que es la STC 18/2022 reconociera, como hizo, una dimensión normativa, trascendente a la simple ejecución de la legislación estatal, a la competencia asumida por Cataluña para “la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre” [art. 149.3, letra b) de su nuevo Estatuto] con fundamento, entre otros, en su incardinación dentro de la competencia relativa a la ordenación del litoral, y otra diferente afirmar que esta última competencia conlleva sin más aquélla sin necesidad de atribución por

⁴⁰ Con motivo del análisis de la compatibilidad de los preceptos impugnados de la ley catalana con el art. 115 de la Ley de Costas, la STC 18/2022 [FJ 3 c)] hace una afirmación [“Así pues, desde el Estatuto de 2006 *la competencia estatal derivada del art. 149.1.23 CE* debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico de la <<utilización del dominio público>> (...) y en concreto de las autorizaciones, que son las aquí afectadas (...), sin incluir ya la competencia para su otorgamiento” -la cursiva es nuestra], que lleva a R. EGUINO DE SAN ROMÁN (2023: 199-200) a proponer una interpretación de la STC 18/2022 distinta de la que aquí se defiende, al no poner ya el Tribunal como fundamento de las competencias del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre (ni siquiera en el plano normativo) su titularidad, sino simplemente la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), de lo que se derivaría la competencia ejecutiva autonómica. Pero, a mi juicio, no cabe dar tanta importancia a esa afirmación, que contiene una tesis sin precedentes en la doctrina constitucional, que ni siquiera hace suya la STC 68/2024, para la cual el fundamento de la competencia estatal (normativa) para establecer el régimen del dominio público marítimo-terrestre sigue residiendo principalmente en su titularidad [FJ 5 B) a)]. Aun despojándola de la referencia al art. 149.1.23 CE, como hacen A. BLASCO ESTEVE (2023: 40-41) y N. PARÍS DOMÈNECH (2023: 84-85), sigue siendo una afirmación vinculada al examen de un concreto Estatuto de Autonomía (“desde el Estatuto de 2006...”) no trasladable sin más, como sugiere esta segunda autora (aunque es justamente lo que hará la STC 68/2024), a todas las Comunidades Autónomas costeras.

legislación de costas ni asunción estatutaria, que es lo que, en opinión de la STC 68/2024 [FJ 5 C), que ahora transcribiremos] se desprendería de la STC 18/2022, consumando así, “definitivamente”, la evolución de la doctrina constitucional, pues para ello hubiera sido precisa, a mi entender, una rectificación expresa de la doctrina establecida por la STC 149/1991, que afirmaba justamente lo contrario, y que desde luego la STC 18/2022 no contiene, pese a sus abundantes citas (ninguna en sentido rectificador) de la STC 149/1991⁴¹.

“Mas recientemente, al resolver el recurso presentado por el Estado contra la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral, hemos indicado con referencia al art. 149.3 b) EAC, que <<la competencia sobre la ‘gestión’ de los títulos de ocupación del dominio público marítimo terrestre se integra en la competencia más amplia de ordenación del litoral [...] como apostilla la STC 31/2010, FJ 92, ‘dado que’ la Generalitat es competente en materia de ordenación del litoral, la gestión de los títulos no menoscaba la competencia del Estado sobre la protección del litoral derivada del art. 132.2 CE>> [STC 18/2022, FJ 2 b)]
(...)

*Consiguientemente cuando en la STC 18/2022 avalamos la constitucionalidad del referido precepto, porque el mismo no invadía competencias estatales, modulamos así – definitivamente– nuestra doctrina, al entender 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 al tener su encaje en la competencia sobre ordenación del litoral. Por tanto, la competencia estatal debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico del dominio público para atender a las finalidades antes dichas, quedando sustraídas del mismo la facultad de otorgar las autorizaciones para la utilización y ocupación del demanio, al pertenecer dichas facultades de ejecución a la competencia exclusiva de ordenación del litoral, *posicionamiento constitucional que es proyectable a las comunidades autónomas que tengan reconocida dicha competencia en sus estatutos de autonomía*” [STC 68/2024, FJ 5 C)] (las cursivas son nuestras)*

⁴¹ En esto coincidía R. EGUINO DE SAN ROMÁN (2023: 201): “En la STC 18/2022 no hay un mínimo esfuerzo argumentativo al respecto”. Sin embargo, para A. BLASCO ESTEVE (2023: 40) “supone toda una novedad conceptual por parte del TC”; que, como ya hemos dicho, N. PARÍS DOMÈNECH (2023: 84-85) consideraba “trasladable” a todas las Comunidades Autónomas costeras, anticipando, hay que reconocer, el sentido de la STC 68/2024. Ahora, tras la STC 68/2024, R. EGUINO DE SAN ROMÁN (2024: 14 y 16) vuelve a insistir, a mi juicio con razón, en la falta de explicación del apartamiento de la doctrina tradicional derivada de la STC 149/1991 [“no es la primera vez que el Tribunal Constitucional cambia su criterio, pero (...), en nuestro caso, es especialmente relevante, no sólo porque (...) se aparta de una posición que había sostenido durante veinte años (...), sino porque contradice literalmente sus propias palabras textuales – las de la STC 149/1991, FJ 4 A- sin dar una razón para ello” (p. 14) y “lo que no dice esta STC 68/2024 y, a nuestro juicio sería relevante que lo hiciera, es por qué ahora la titularidad estatal del demanio deja de ser válida como fundamento de la potestad de otorgamiento de esos títulos, cuando antes sí lo era” (p. 16)].

La suficiencia de la competencia sobre ordenación del territorio y del litoral para amparar la gestión autonómica de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre es el salto que da, con mayor o menor acierto, la STC 68/2024, y como propio tendría, a mi juicio, que haberlo planteado, sin atribuirlo a la STC 18/2022, cuyo examen nunca aparece desligado de la existencia de una referencia estatutaria expresa a esa gestión, como acertadamente sostenía el voto particular⁴². Dicho de otro modo, no parece acertado valerse de la STC 18/2022 para sostener la pertenencia de esas “funciones ejecutivas” al campo de la ordenación del litoral sin necesidad de una específica previsión estatutaria, cuando la preocupación de esa Sentencia era simplemente demostrar que esa previsión estatutaria específica del Estatuto catalán no encerraba funciones meramente ejecutivas.

Por fin, el argumento supuestamente decisivo que utiliza la STC 68/2024 para defender la tesis de la “evolución” en la doctrina constitucional, y que también proviene del mencionado Dictamen del Consejo Consultivo de Galicia⁴³, es que la asunción estatutaria de esas funciones en el marco de la competencia sobre ordenación del litoral, avalada por las SSTC 31/2010 y 18/2022, no hubiera sido posible si no formaran parte ya de esta competencia, pues de lo contrario hubieran sido necesarias leyes orgánicas de transferencia o delegación (art. 150.2 CE)

“De este modo *debe entenderse que el art. 149.3 b) EAC* cuando precisa que la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de ordenación del litoral incluye en todo caso, <<[l]a gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones>> *se limita a concretar una competencia propia, ya asumida antes de la reforma de 2006, pues no hubiera podido ser asumida si no formara parte de la ordenación del litoral, al no existir ley estatal por la que se le haya transferido o delegado dicha gestión conforme al art. 150.2 CE (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 5)”* [STC 68/2024, FJ 5 C)] (las cursivas son nuestras)

Pero, en mi opinión, no es tal. Valga recordar que en ningún momento hubo por parte de las SSTC 31/2010 y 18/2022 una confrontación directa con la doctrina de la STC 149/1991, conforme a la cual la gestión de los títulos de uso

⁴² Apartado 2: “A pesar de que el Tribunal afirma que modula en este punto su jurisprudencia, a mi juicio no se trata de modulación alguna, sino de un cambio significativo que no puede sustentarse en las SSTC 31/2010 o 18/2022 que cita nuestro pronunciamiento, porque ambas se refieren a la gestión del litoral por la Comunidad Autónoma de Cataluña, dándose la circunstancia, que no concurre en el caso de Galicia, de que su estatuto de autonomía, como parte integrante del bloque de la constitucionalidad, había asumido expresamente la competencia ejecutiva en liza”.

⁴³ Consideración sexta del Dictamen.

y ocupación del dominio público marítimo-terrestre no forma parte de la competencia sobre ordenación del territorio y del litoral, sino que deriva de la propia titularidad de dicho dominio público, aunque con posibilidad de traslado a las Comunidades Autónomas. Que el nuevo Estatuto catalán asumiera esas funciones y las alojara bajo el manto de esa competencia, y que las SSTC 31/2010 y 18/2022 dieran por buena una cosa y otra, no significa una refutación de aquella tesis inicial, es decir, una afirmación de la contraria, que es lo que, a mi juicio, debiera haber hecho, si lo creía, como parece, oportuno, la STC 68/2024 en lugar de apoyarse en ellas. Más sencillamente, las SSTC 31/2010 y 18/2022 se limitaron a aceptar la posibilidad de asunción estatutaria de dichas funciones⁴⁴, descartando como única alternativa posible su atribución por la legislación de costas, y a no objetar su emplazamiento en la competencia sobre ordenación del litoral, esforzándose, como vimos, la segunda, a los efectos del problema que tenía que resolver, por asignarles un alcance también normativo, sin conformarse con el que podría derivar de dicho emplazamiento.

5. UN OLVIDO INJUSTIFICADO: LA STC 6/2016, SOBRE LA LEY 2/2013

Si lo que se pretendía era mostrar la evolución en un determinado sentido de la doctrina constitucional sobre la competencia para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre, sorprende que tanto el dictamen del Consejo Consultivo de Galicia como la STC 68/2024 omitieran incluir en la relación la STC 6/2016, de 21 de enero, sobre la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas; aunque tal vez no fuera un olvido inocente, porque esta sentencia no jugaba a favor de la tesis pretendida. Pongámosla en su contexto.

Sobre la Ley 2/2013 recayó, en primer lugar, la importante STC 233/2015, de 5 de noviembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, de contenido esencialmente sustantivo. Pero tras ella vinieron otras cuatro, las SSTC 6/2016, de 21 de enero, 28/2016, de 18 de febrero, 57/2016, de 17 de marzo, y 100/2016, de 25 de mayo, en los recursos presentados por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Canarias y del Principado de Asturias, respectivamente, con predominio en todos ellos de

⁴⁴ En línea con el planteamiento antes indicado de M. BELADIEZ ROJO (1991: 3682 y ss.), que contemplaba la asunción estatutaria de ciertas competencias relacionadas con el dominio público marítimo-terrestre (por ejemplo, pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura) como motivo de detracción de las que, en principio, corresponden al Estado como titular.

las cuestiones de tipo competencial y, en relación con uno de los preceptos de la Ley 2/2013, el que aquí importa, adicionalmente de una supuesta vulneración de la autonomía local.

En efecto, todos estos recursos (a excepción del asturiano) impugnaron el nuevo apartado 2 del art. 119 de la Ley Costas, introducido por la Ley 2/2013 y conocido habitualmente como “cláusula anti-Algarrobico”, que habilita a los Delegados del Gobierno, a instancia del Ministro competente en materia de costas, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 67 de la Ley 7/1985, de bases del régimen local, para “suspender los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la presente Ley [régimen de dicha servidumbre]”, por supuesta vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada (art. 137 CE) y de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

La STC 6/2016 [FJ 4 d)], la primera que se ocupa del asunto y a la que luego se remiten las demás⁴⁵, rechaza ambos motivos de impugnación con argumentos contundentes, que se pueden resumir como sigue. El relativo a la autonomía local, porque la facultad atribuida al Delegado del Gobierno por el mencionado precepto cumple con todas las exigencias impuestas por la doctrina constitucional (desde la STC 4/1981, de 2 de febrero) para garantizar el respeto a dicha autonomía, “al estar prevista la suspensión en norma con rango de ley, acotado su objeto con precisión suficiente e incidir claramente en intereses supralocales, como son los relativos a la protección y defensa de la integridad del dominio público marítimo-terrestre, de titularidad estatal”.

Y el referente a la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo (el que aquí importa), recordando, con apoyo en la STC 149/1991, el contenido competencial ¡de carácter ejecutivo! que se deriva de la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre (art. 132.2 CE). A este respecto, la Sentencia (seis años posterior a la que supuestamente iniciaba un cambio de rumbo) no se conforma con apelar a la STC 149/1991, sino que hace una relación completa de las funciones ejecutivas que esta sentencia vinculó con dicha titularidad, incluidas las que ahora la STC 68/2024 ha desligado de la misma. La cita, aunque larga, es pertinente:

“Dado que lo que ahora está en disputa es la potestad de suspensión de actos locales que se atribuye al Delegado del Gobierno, de lo entonces decidido por este Tribunal [STC 149/1991] resulta pertinente recordar que, sin menoscabo de las competencias que *ratione materiae* corresponden a las

⁴⁵ STC 28/2016 (FJ 5) y STC 57/2016 (FJ 7)

Comunidades Autónomas, el *Estado retiene un amplio haz de facultades ejecutivas derivadas de su condición de dominus de las costas*, y en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público: en esencia, asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita. Así: (i) *las autorizaciones para llevar a cabo actividades que utilizan el demanio costero con circunstancias especiales o por medio de instalaciones desmontables o bienes muebles, incluyendo los servicios de temporada en las playas* [FJ 4 e.b)]; (ii) *la potestad de otorgar el derecho a determinados usos del demanio marítimo-terrestre mediante concesiones* [FJ 4 G a)]; (iii) la tutela y policía del dominio público o de sus servidumbres respecto de las actividades que afecten a la integridad de aquél, orientadas por la necesidad de asegurar la protección del dominio público y garantizar su libre utilización [FJ 7 A c)]; y (iv) siendo las Comunidades Autónomas litorales las competentes para ejecutar las normas sobre protección del medio ambiente habrán de ser ellas, en principio, las encargadas de perseguir y sancionar las faltas cometidas en las zonas de servidumbre e influencia, aunque puedan serlo también directamente por la Administración del Estado cuando la conducta infractora atente contra la integridad del demanio o el mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso que garantizan su libre uso [FJ 6 a)]” [STC 6/2016, FJ 4 d)] (las cursivas son nuestras)

Por último, a modo de argumento adicional, la Sentencia subrayaba el carácter extraordinario y simplemente cautelar de la facultad debatida⁴⁶:

“Estamos en definitiva ante una potestad, con la connotación de excepcionalidad que deriva del art. 67 LBRL, que *no cuestiona, sustituye o altera las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas sobre el litoral, sino que responde, como las que ya fueron objeto de enjuiciamiento en la STC 149/1991, no tanto a la facultad como a la obligación estatal de impedir que la naturaleza de estos bienes y sus características sean destruidas o alteradas*” (la cursiva es nuestra)

En fin, no parece que en 2016 hubiera cambiado tanto la doctrina constitucional como consecuencia de la STC 31/2010, en la que luego se apoyará, por mediación de la STC 18/2022, la STC 68/2024 para afirmar lo contrario.

6. EL ARGUMENTO AMBIENTAL DE REFUERZO

Volvamos al argumentario de la STC 68/2024.

⁴⁶ La única referencia que contiene el Dictamen del Consejo Consultivo de Galicia (consideración cuarta) al FJ 4 de la STC 6/2016 (por ninguna la STC 68/2024) vuelve a ser fragmentaria, en el sentido de que “el Tribunal Constitucional se ha referido a <<competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas sobre el litoral>> (por todas, SSTC 6/2016...)”. Cierto, pero también y sobre todo a las del Estado.

Como es sabido, la STC 149/1991 [FJ 3 D) d)] sí que estimó los recursos interpuestos frente a la Ley de Costas en el extremo relativo a la retención por parte del Estado de la competencia para autorizar usos en la zona de servidumbre de protección [art. 110, letra b)], pues, al hallarse fuera del dominio público marítimo-terrestre, decaían las razones de titularidad, dejando expedito el camino para la entrada en juego de las competencias autonómicas, invocadas aquí por la Sentencia conjuntamente, en materia de ordenación del territorio y del litoral, por un lado, y de protección del medio ambiente, por otro, comprensivas ambas de las funciones ejecutivas⁴⁷.

Remedando esta manera de proceder, la STC 68/2024 [FJ 5 C)], tras afirmar con rotundidad, como ya nos consta, que el otorgamiento de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre forma parte de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y del litoral, añade como argumento *ex abundantia* su pertenencia a las Comunidades Autónomas como tarea meramente ejecutiva enmarcada dentro del ámbito de la protección del medio ambiente, recordando a continuación la conocida doctrina sobre la titularidad autonómica de la ejecución “sin fisura alguna” del entero bloque normativo en materia ambiental⁴⁸.

En mi opinión, la invocación aquí de la materia “protección del medio ambiente”, con sus conocidas reglas de reparto competencial, resulta mucho menos pertinente que en el caso de la servidumbre de protección⁴⁹, pues, desde el punto de vista normativo, el régimen de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre tiene como fundamento competencial específico, desde la STC 149/1991, la titularidad estatal del mismo, cosa que reitera la STC 68/2024 discute [FJ 5 B) a)], aunque integrando, entre otras, las consideraciones ambientales, mientras que el apoyo competencial del régimen de la servidumbre de protección, con su condicionamiento de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo, se encuentra, también según la STC 149/1991 [FJ 3 D)], y así lo reafirma la STC 68/2024 [FJ 5 B) b)], muy

⁴⁷ “La previsión debe reputarse contraria al orden constitucional de distribución de competencias, pues se trata 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” [STC 149/1991, FJ 3 D) d)]

⁴⁸ “Finalmente, no está demás apuntar, aun cuando nos separemos de la ordenación del territorio y del litoral, que hemos reconocido la competencia autonómica de gestión en materia de protección del medio ambiente, que también puede servir de sustento para la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones...” [STC 68/2024, FJ 5 C)]

⁴⁹ De parecida opinión, R. EGUINO DE SAN ROMÁN (2024: 17)

principalmente en la legislación básica en materia de protección del medio ambiente⁵⁰.

En cualquier caso, a la adición por la STC 68/2024 de un fundamento ambiental para la competencia ejecutiva ahora reconocida a las Comunidades Autónomas cabría hacerle el mismo reproche que a la invocación de la ordenación del territorio y del litoral, esto es, que tendría que haberse hecho con expresa rectificación de la doctrina anterior, que no utilizaba ninguno de los dos.

7. AUTORIZACIONES Y CONCESIONES EN EL MAR

Hasta ahora nos hemos centrado en el otorgamiento de autorizaciones y concesiones en la parte terrestre del dominio público marítimo-terrestre, pero la controversia se extendía también a la parte marina. Conviene, de nuevo, recapitular lo que venía diciendo al respecto la doctrina del Tribunal, antes de pasar al decepcionante tratamiento de esta cuestión por la STC 68/2024.

7.1. STC 149/1991

La STC 149/1991 partió, como vimos, de la consideración del otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre como un título competencial distinto y concurrente con las competencias sectoriales sobre las actividades que las requirieran, vinculado a la titularidad estatal de ese demanio y, por lo tanto, de legítima retención por la Administración General del Estado, sin perjuicio de su posible atribución por una u otra vía a las Comunidades Autónomas.

Las cosas no cambiaban en relación con su porción marina, con el único matiz de la mayor debilidad en este caso de los títulos competenciales autonómicos concurrentes, al no formar parte el mar del territorio de las Comunidades Autónomas ni extenderse a él en consecuencia la competencia sobre la ordenación del territorio y del litoral⁵¹.

⁵⁰ De ahí también la interpretación que hiciera esta Sentencia del reparto de competencias normativas en materia ambiental, que permitía amparar como legislación básica la regulación detallada que contenía la Ley de Costas del régimen de la servidumbre de protección, incluidas sus llamadas al desarrollo reglamentario. En similar sentido, A. BLASCO ESTEVE (2023: 50)

⁵¹ Como es sabido, el legislador estatal quiso hacerse eco de esta doctrina constitucional añadiendo al art. 113 de la Ley de Costas (relativo a las competencias de las Comunidades Autónomas), por medio de la Ley 53/2002, un segundo párrafo del siguiente tenor: “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-

Por eso, frente a la impugnación del inciso del art. 110, letra b) de la Ley de Costas relativo a “las concesiones de obras fijas en el mar”, la STC 149/1991 [FJ A) b)], dando por supuesto lo anterior, se limitó a advertir de la improcedencia de la ordenación del territorio y del litoral, así como de otras competencias sectoriales también invocadas por alguno de los gobiernos autonómicos recurrentes, como la acuicultura, que simplemente entrarían en concurrencia con esa competencia estatal, pero sin absorberla.

“Resta considerar, por último, la licitud de la previsión concerniente a las concesiones de obras fijas en el mar (...) respecto de la cual resulta poco dudosa la existencia de competencia estatal. Es obvio que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar y que (...) las restantes competencias sectoriales asumidas por las Comunidades Autónomas (pesca, agricultura, etc.), no dispensa[n] a quienes realizan estas actividades de la necesidad de obtener la correspondiente concesión demanial cuando la realización de las mismas implica la ocupación del dominio público marítimo-terrestre y *a fortiori*, la del mar territorial”

7.2. STC 31/2010

Cuando Cataluña asumió expresamente en su nuevo Estatuto de Autonomía la competencia para la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre [art. 149.3, letra b)] lo hizo no solo con fidelidad al tenor literal del art. 110, letra b) de la Ley de Costas, sino de modo coherente también, más allá del alojamiento del precepto bajo el marco de la ordenación del litoral, con la mencionada doctrina de la STC 149/1991, en lo relativo a la desvinculación de aquella de las sectoriales concurrentes, como demuestra precisamente el caso de las “concesiones de obras fijas en el mar”, cuyo otorgamiento por la Administración catalana no se circunscribe a las actividades de competencia sustantiva autonómica que las requieran⁵².

terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores”, que fue declarado inconstitucional por la STC 162/2012, de 20 de septiembre (FJ 7), no por su contenido (“no mereciendo el precepto impugnado reproche alguno en atención a la regulación que incorpora”), que se atenía a la doctrina constitucional en la materia, sino por la sencilla razón “de carácter formal” de que, conforme a reiterada doctrina constitucional, “sin una expresa previsión constitucional o estatutaria”, el legislador estatal no puede llevar a cabo “una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de competencias con el objetivo de delimitar las atribuciones de las Comunidades Autónomas”, pues “ni el legislador estatal ni el autonómico pueden situarse en la posición propia del poder constituyente”.

⁵² Art. 110, letra b) de la Ley de Costas: “La gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento (...) y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar...”. Art. 149.3, letra b) del nuevo Estatuto catalán: “La gestión de los títulos de ocupación y uso del

Bajo ese mismo entendimiento de las cosas se aprobó el traspaso de las funciones y servicios correspondientes a la Comunidad Autónoma de Cataluña⁵³. El Real Decreto en cuestión traspasó las relativas al otorgamiento de concesiones en el dominio público marítimo-terrestre, en general, y al otorgamiento de concesiones para obras fijas en el mar, en particular, sin limitarlas a actividades de competencia sectorial catalana, bien que, como dijimos, reservando al Estado una función de informe, en algunos casos vinculante⁵⁴.

En el proceso que condujo a la STC 31/2010 no se hicieron consideraciones particulares en relación con el inciso del art. 149.3, letra b) del Estatuto relativo a las “concesiones de obras fijas en el mar”, ni por parte de los recurrentes ni del abogado del Estado, bastando las generales efectuadas por ambos sobre dicho precepto. En cambio, la STC 31/2010 sí consideró oportuno dar una respuesta específica a este problema que parecía apartarse de la doctrina establecida por la STC 149/1991, pero sin reconocimiento expreso de ello.

Dentro del laconismo característico de la STC 31/2010 sobre algunos extremos, como el que nos ocupa, y su consiguiente difícil inteligencia, esta Sentencia parece vincular la competencia (catalana) para el otorgamiento de “concesiones de obras fijas en el mar” con la disponibilidad por la Comunidad Autónoma de Cataluña de competencia sobre las actividades que las requieran, absorbiendo en tales casos esta última (la sectorial o sustantiva) la competencia demanial. Es por ello, porque Cataluña cuenta con competencia sectorial sobre algunas actividades que pueden requerir obras fijas en el mar, por lo que este inciso del art. 149.3, letra b) del Estatuto sería (para la Sentencia) constitucional, dentro del respeto a la normativa de usos de la legislación de costas.

“A propósito de la atribución a la Generalitat «en todo caso [de] las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que pueden establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición», los recurrentes invocan la STC 149/1991, de 4 de julio [FJ 7 A b)], que declaró la constitucionalidad del art. 110 de la Ley de costas, que reserva a la Administración del Estado la concesión de las obras fijas en el mar: criterio que debe ser integrado necesariamente con nuestra propia doctrina sobre <<lo que hemos dado en llamar la territorialidad de las

dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar...” (las cursivas son nuestras)

⁵³ Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, en materia de ordenación y gestión del litoral.

⁵⁴ Apartado B.1, letra d) del Real Decreto: “las concesiones que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar”.

competencias autonómicas>> (por todas STC 195/2001, de 4 de octubre, FJ 3), conforme a la cual hemos afirmado que, si bien los puertos y la zona marítimo-terrestre forman parte del territorio autonómico, es distinto el caso del mar territorial, en el que sólo <<excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo...), bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero)>> (STC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 6). Por tanto no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo-terrestre (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) *y que tengan como referencia, en ambos casos, competencias de las Comunidades Autónomas en los términos estrictos antes señalados*, siendo entonces legítima la previsión del precepto estatutario impugnado que atribuye la competencia ejecutiva a la Generalitat, pero sometiéndola, como reza el encabezamiento del precepto, al <<régimen general del dominio público>>, cuyo establecimiento corresponde al Estado, y a <<las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición>>, excepciones estas últimas que también deben ser fijadas por el Estado ex art. 149.1.23 CE” (STC 31/2010, FJ 92) (la cursiva es nuestra)

7.3. La STC 68/2024

Desgraciadamente, pese a su parca argumentación y falta de contraste con la doctrina anterior, el planteamiento a este respecto de la STC 31/2010 parece haber hecho fortuna.

Así, la Ley gallega 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral, se remite en su Preámbulo a las competencias sectoriales autonómicas sobre el medio marino (marisqueo y acuicultura, etc.) para justificar de modo genérico todas las previsiones de la ley con proyección sobre el mar⁵⁵, lo que podría entenderse afecta también a la competencia de su Administración para el otorgamiento de títulos de uso y ocupación en la porción marina del dominio público marítimo-terrestre⁵⁶, aunque lo cierto es que el articulado de la ley, que

⁵⁵ “Este es el punto de partida de la ordenación contenida en la presente ley, amparada competencialmente en el título de ordenación del territorio y del litoral (artículo 27.3 del EAG) con respecto a los espacios del litoral que indiscutiblemente forman parte del territorio autonómico, *y en otros títulos competenciales cuando se proyecte la competencia sobre el mar: la competencia exclusiva sobre la pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura (artículo 27.15 del EAG) y sobre los puertos autonómicos (artículo 27.9 del EAG)...*” (Preámbulo de la ley, apartado II -la cursiva es nuestra)

⁵⁶ Luego, cuando se trata esta cuestión en el Preámbulo (apartado V), ya no se hace referencia al mar.

recoge esta competencia expresamente [especialmente, los arts. 11.5, letra b) y 48.1], no introduce este matiz ni efectúa limitación alguna relacionada con las actividades sobre las que la Comunidad Autónoma cuenta con competencia sustantiva⁵⁷.

En el recurso de inconstitucionalidad, el abogado del Estado no hizo especial hincapié en este asunto, pues bastaba el fundamento común de la impugnación de la competencia prevista para el otorgamiento de títulos de uso y ocupación en el conjunto del dominio público marítimo-terrestre, que era, como ya sabemos, su falta de asunción en el Estatuto de Autonomía⁵⁸. Y la postura de las defensas de la ley sobre el particular, esto es, del Parlamento y la Xunta de Galicia, dista de ser clara⁵⁹.

Pues bien, a este respecto, el análisis que lleva a cabo la STC 68/2024 no puede ser más insatisfactorio. En uno de los apartados del fundamento jurídico en el que recapitula la doctrina constitucional aplicable a todas las cuestiones planteadas en el recurso, el relativo a las competencias de las Comunidades Autónomas sobre el mar territorial [FJ 5, apartado D)], la Sentencia hace una breve síntesis de dicha doctrina, con cita literal, por lo que aquí importa, del párrafo relativo a las concesiones de obras fijas en el mar del FJ 92 de la STC 31/2010, que ya conocemos. Nada más. Ninguna otra consideración se añade al examinar más adelante la constitucionalidad de los arts. 11.5, letra b) y 48.1 de la ley: el art. 11.5, letra b) ni siquiera llega a analizarse por supuesto

⁵⁷ Art. 11: “5. Corresponden a la consejería con competencias sobre el mar las siguientes atribuciones y funciones: (...) b) El otorgamiento de los títulos de intervención, para la utilización de los espacios intermareales y marinos del dominio público marítimo-terrestre, cuando corresponda en virtud de lo previsto en el artículo 48”. Y art. 48.1: “Respetando el régimen general establecido en la normativa de costas, las autorizaciones y concesiones del dominio público marítimo-terrestre serán otorgadas por las consejerías competentes en materia de ordenación del territorio o de 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”. A.A. VÁZQUEZ RODRÍGUEZ (2023: 29), interpretando estos artículos, entiende, no obstante, que la Consejería con competencias sobre el mar “solo podrá otorgar las autorizaciones que otras competencias, distintas de la general de ordenación del litoral, le permitan”.

⁵⁸ Antecedente 1, apartados C) y E) de la STC 68/2024.

⁵⁹ El Parlamento de Galicia [antecedente 5, apartado E) de la STC 68/2024] tampoco hacía consideraciones particulares al respecto. Y la Xunta de Galicia [antecedente 6, apartado E) e) de la STC 68/2024] invocaba los precedentes, ya mencionados, de los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios a ciertas Comunidades Autónomas.

incumplimiento de la carga de argumentación⁶⁰, y el examen del art. 48.1 se circunscribe al ámbito terrestre⁶¹.

Vale, pues, decir que la STC 68/2024 deja en pie, siquiera sea de esta triste manera, la eventual doctrina que se desprende de la STC 31/2010 sobre la vinculación de la competencia ejecutiva autonómica para el otorgamiento de títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre en el mar con las actividades de competencia sustantiva o sectorial también autonómica⁶², desmentida, sin embargo, como sabemos, por los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios en la materia⁶³.

7.4. Un caso testigo: los parques eólicos marinos

De acuerdo con lo señalado, cabría preguntarse, a título de ejemplo, quién ostenta la competencia para otorgar los títulos de uso y ocupación (concesiones) del dominio público marítimo-terrestre (aguas marinas españolas) necesarios para la construcción de los “parques eólicos marinos” que la actual política comunitaria y española en los ámbitos de la energía y clima y de la ordenación de los espacios marítimos pretende impulsar⁶⁴.

Si nos atenemos a la doctrina resultante de la STC 31/2010, y ahora también de la STC 68/2024, no cabe duda de que la competencia sería estatal, pues al seguir aquella competencia la misma suerte que la competencia sustantiva para la autorización de estas instalaciones, y ser esta última inequívocamente estatal, también lo sería la primera.

En efecto, la competencia estatal para la autorización de instalaciones de generación eléctrica en el medio marino viene reconocida, además de en la propia Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico⁶⁵, en el Real Decreto 962/2024, de 24 de septiembre, por el que se regula la producción de

⁶⁰ STC 68/2024 [FJ 3 a)], lo cual no se entiende bien, porque el incumplimiento de la carga argumental del recurrente sólo se había alegado en relación con la letra a) del art. 11.5, no en relación con la letra b)

⁶¹ STC 68/2024 [FJ 10 a)]

⁶² Vid., al respecto, con detalle, M. GARCÍA PÉREZ y F.J. SANZ LARRUGA (2012: 300 y ss.)

⁶³ No obstante, para J.M. AGUIRRE I FONT (2023: 208) ésa (la que decimos resulta de la STC 31/2010) sería también la posición que resultaría del acuerdo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, ya citado, sobre la Ley catalana 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral.

⁶⁴ Baste citar el Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas, con su delimitación de “zonas de alto potencial para el desarrollo de la energía eólica marina”.

⁶⁵ Art. 3.13, letra c): “instalaciones de producción ubicadas en el mar territorial”.

energía eléctrica a partir de fuentes renovables en instalaciones ubicadas en el mar⁶⁶, y fue en su día refrendada por las SSTC 3 y 25/2014, de 16 de enero y 13 de febrero, respectivamente, en sendos conflictos positivos de competencia planteados por la Xunta de Galicia y el Gobierno canario frente a su predecesor, el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, que se expresaba en los mismos términos (variando sólo las referencias orgánicas)⁶⁷, con el sencillo argumento de la extraterritorialidad autonómica del mar y la no concurrencia de ninguna de las circunstancias que permiten, conforme a la doctrina constitucional en la materia, la “excepcional” proyección al mar de las competencias autonómicas (previsión estatutaria expresa, etc.)⁶⁸

Pero otra podría ser la respuesta si nos atenemos a la doctrina procedente de la STC 149/1991, que es la que aparece reflejada en los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía, Baleares y Canarias, en los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios a estas Comunidades Autónomas, y hasta cierto punto también, como vimos, en la Ley gallega 4/2023, si nos atenemos a su articulado.

Según este planteamiento, el otorgamiento de títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre (aquí, en el medio marino) es una facultad distinta y concurrente con la competencia sustantiva para la autorización de las actividades que los requieren (en nuestro caso, la autorización de parques eólicos marinos, de competencia estatal), que en principio corresponde al Estado como titular de ese dominio público, pero que puede ser asumida estatutariamente por las Comunidades Autónomas, como así ha ocurrido en el caso de las cuatro conocidas, y que, en virtud del “principio de nación más favorecida”, que, valga la analogía, subyace a la STC 68/2024, podría corresponder también a Galicia y al resto aun sin una previsión estatutaria específica.

No sería disparatado, en mi opinión, defender esta tesis aun después de la STC 68/2024, dada su oscuridad, ya comentada, en este punto.

⁶⁶ Art. 4, letra a), que señala como competente a la Dirección General de Política Energética y Minas de la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

⁶⁷ El art. 3.1 del 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, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre (para adaptarlo a la nueva denominación y estructura de los departamentos ministeriales), señalaba como competente al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a través de la Dirección General de Política Energética y Minas.

⁶⁸ En el mismo sentido, la STC 121/2014, de 17 de julio, en un nuevo conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Canarias contra el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre.

Es verdad que el mencionado Real Decreto 1028/2007 atribuía la competencia para el otorgamiento de la concesión demanial a un órgano estatal, tanto antes como después de la actualización de sus referencias orgánicas en 2012⁶⁹, extremo este que no fue enjuiciado por las SSTC 3, 25 y 121/2014, antes mencionadas, pero es obvio que una simple previsión reglamentaria no puede (no podía) prevalecer sobre lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía. Como también es cierto que los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios a las cuatro Comunidades Autónomas ya conocidas no mencionan expresamente los parques eólicos marinos, pero su relación de las concesiones demaniales a las que se extiende el traspaso de funciones y servicios es virtualmente completa, y no permite entenderlas excluidas.

Este planteamiento, que, como digo, me parece defendible, ofrece una imagen pintoresca, pero tal vez más sólida que la resultante del otro. A saber: la autorización de parques eólicos marinos es competencia estatal porque el mar no es territorio autonómico y las competencias autonómicas en materia energética no se proyectan sobre el mar, pero la concesión demanial que requieren dichos parques sí es competencia de las Comunidades Autónomas, desde luego de las que la han asumido expresamente en sus Estatutos, y tal vez también de las demás en virtud del tratamiento igualitario para todas que inspira la STC 68/2024.

De hecho, el nuevo reglamento en la materia, el ya mencionado Real Decreto 962/2024, de 24 de septiembre, asume esta solución al señalar que corresponde “A la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a través de la Dirección General de la Costa y el Mar, otorgar las concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre que resulten exigibles, *salvo en las comunidades autónomas que tengan transferida dicha competencia, en cuyo caso será el órgano competente de dicha administración autonómica*” [art. 4, letra e) - la cursiva es nuestra]

8. BALANCE PROVISIONAL

La STC 68/2024 ha decidido reconocer a todas las Comunidades Autónomas del litoral español la competencia ejecutiva para la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre, que hasta ahora venía ejerciendo la Administración General del Estado en aquellas que no habían

⁶⁹ Art. 3.2 del Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre: “Es competencia del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar, otorgar las autorizaciones y concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre precisas para la instalación de un parque de generación eléctrica marino”.

asumido expresamente ese título competencial en sus respectivos Estatutos de Autonomía, como, por ejemplo, Galicia; y esto sin necesidad de nuevas reformas estatutarias, considerando suficiente fundamento para ello (al menos por lo que respecta a la parte terrestre de ese dominio público) la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral con la que estatutariamente cuentan todas desde un principio.

El problema, más allá del acierto o no de esta decisión, es que la Sentencia la presenta como una consecuencia lógica de la “evolución” que habría experimentado la doctrina constitucional en la materia desde la inicial STC 149/1991 (motivadora de esas expresas menciones estatutarias) por medio de otras más recientes (las SSTC 31/2010 y 18/2022), cuando, como hemos querido mostrar en estas páginas, cabe dudar de que las decisiones adoptadas en estas otras Sentencias, por su parquedad y contexto o por la diferente naturaleza de las cuestiones planteadas, supusieran realmente un apartamiento del aquella doctrina inicial o, cuando menos, un apartamiento consciente y motivado. En suma, la nueva doctrina constitucional requería, en mi opinión, como en la del espléndido voto particular que acompaña a la STC 68/2024, una argumentación más directa y un contraste frontal con la de la STC 149/1991, que, atinada o no, se encontraba bien fundamentada.

Por lo demás, si bien la decisión de la STC 68/2024 sobre la parte terrestre del dominio público marítimo-terrestre, aun con esos reparos, resulta cuando menos clara en cuanto a su alcance (en principio, todos los títulos de uso y ocupación) y fundamento (la competencia en materia de ordenación del territorio y del litoral), no puede decirse lo mismo de la relativa a la parte marina, a la que aquella dedica mucha menor atención, y en relación con la cual parece, sólo parece, como también hemos querido mostrar, que la competencia de las Comunidades Autónomas quedaría limitada a los títulos de uso y ocupación para actividades de su competencia sectorial y con fundamento en ella, lo que resulta desmentido por el reciente Real Decreto 962/2024, de 24 de septiembre, relativo a los parques eólicos marinos, y precisará aclaración.

Con esto no se agota la lista de cuestiones pendientes, que incluye la revisión del art. 110, letra b) de la Ley de Costas, sobre cuya inconstitucionalidad (prácticamente completa) a resultas de la nueva doctrina no cabe albergar dudas⁷⁰, aunque la STC 68/2024 no advierta de ello⁷¹; la del vigente Reglamento

⁷⁰ Lo advierte también, R. EGUINO DE SAN ROMÁN (2024: 21-22), quien no obstante apunta como posible justificación para su mantenimiento la espera a que se completen los trasposos de funciones y servicios en favor de todas las Comunidades costeras.

⁷¹ Bien es verdad que el legislador estatal nunca se tomó la molestia de revisar la redacción del art. 110 de la Ley de Costas (competencias de la Administración del Estado) para eliminar los incisos ya declarados inconstitucionales por la STC 149/1991 [de la propia letra b), en

General de Costas, que, sorprendentemente, habida cuenta del año de su aprobación (2014), sólo contempla el otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre por la Administración General del Estado⁷²; y la de la plantilla hasta ahora utilizada por los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios, que podría resultar discutible en algunos aspectos (informes de la Administración General del Estado, en especial, los de carácter vinculante; autorizaciones y concesiones en el mar), y no servir de modelo para los futuros, de lo que nos ocuparemos después porque dos de ellos ya han sido recientemente aprobados (País Vasco y Galicia)⁷³

Por fin, buena muestra de las incógnitas creadas por la aparentemente terminante y clara STC 68/2024 es la poco posterior STC 119/2024, que aborda la cuestión, no anticipada por aquélla, relativa a la competencia para el otorgamiento, prórroga y extinción de las llamadas “concesiones compensatorias”, y que por ello merece ser tratada como adenda, más que como componente de la nueva doctrina.

9. ADENDA I: LAS CONCESIONES COMPENSATORIAS (STC 119/2024)

En efecto, un magnífico contrapunto de los déficits de argumentación en que, a mi juicio, incurre la Sentencia que acabamos de comentar (la STC 68/2024,

cuanto incluye las autorizaciones en la zona de protección; de la letra h), en cuanto referido a los vertidos de tierra a mar; y de la letra l), en cuanto se refiere a la inspección y coordinación del cumplimiento de los tratados internacionales por las Comunidades Autónomas]

⁷² En efecto, el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, guarda un silencio absoluto en relación con los supuestos de competencia autonómica para el otorgamiento de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre, habiendo ya en la fecha de su aprobación tres Estatutos que la asumían y estando ya traspasadas las funciones y servicios a dos Comunidades Autónomas [Cataluña (Reales Decretos 1404/2007 y 1387/2008) y Andalucía (Real Decreto 62/2011)]. Baste como prueba de ello el art. 131.3 del Reglamento: “La competencia para el otorgamiento de concesiones de ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre corresponde al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, salvo lo previsto en el artículo 223 de este reglamento [supuestos de competencia de otros Ministerios]. La de otorgamiento de concesiones en el dominio público adscrito a una comunidad autónoma corresponderá a ésta”. No alcanza a paliar ese silencio el art. 224 del Reglamento (competencias de las comunidades autónomas), que se limita a reproducir el art. 114 de la Ley (“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 Ley 22/1988, de 28 de julio, tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía”)

⁷³ *Infra*, adenda II.

de 23 de abril), lo ofrece la cercana y de apariencia humilde STC 119/2024, de 25 de septiembre, que “recupera” para la Administración General del Estado la competencia para el otorgamiento, prórroga y extinción de las concesiones llamadas “compensatorias”, previstas por la Disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas⁷⁴.

Puede decirse que al calor de la STC 68/2024, de 23 de abril, aunque realmente el inicio de la controversia (requerimiento de incompetencia) fuera un poco anterior, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias planteó un conflicto positivo de competencia frente a la Resolución de 27 de febrero de 2024 del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico que declaraba la caducidad de una concesión del tipo indicado, otorgada y prorrogada tiempo atrás en el término municipal de La Oliva (Fuerteventura)⁷⁵, reclamando la titularidad de esa “función ejecutiva” en virtud de la competencia asumida en el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias de 2018 para “la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones” [art. 157, letra b)], teniendo en cuenta que la por entonces recientísima STC 68/2024, al vincular la referida competencia con la relativa a la ordenación del territorio y del litoral, no establecía distinción alguna (y, en efecto, así era) según el tipo de concesiones (compensatorias o no)

Sin entrar en polémicas con la STC 68/2024, el abogado del Estado defendió la titularidad estatal de la competencia controvertida subrayando la diferente naturaleza de las concesiones compensatorias, que suponen el “justiprecio” por la expropiación legislativa llevada a cabo en su día por la Ley de Costas, y que, como la potestad de deslinde, de la que a menudo derivan, constituyen manifestaciones inherentes a la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre (art. 132.2 CE), sin guardar relación alguna con la competencia (autonómica) para la ordenación del litoral ni con la función ejecutiva anudada a ella y objeto de asunción expresa en el nuevo Estatuto canario⁷⁶.

⁷⁴ Vid., sobre estas concesiones y con esa denominación, E. DESDENTADO DAROCA (2014: 46 y ss.)

⁷⁵ Resolución que, entre otros extremos, declara la caducidad de la concesión otorgada por orden ministerial de 8 de julio de 2003 a la entidad mercantil Geafond Número Uno Lanzarote, S.A., para la ocupación y aprovechamiento del dominio público al amparo de lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en relación con los terrenos sobre los que se ubican los establecimientos hoteleros “Hotel Oliva Beach” y “Apartamentos Oliva Beach”, incluidos en el dominio público marítimo-terrestre en virtud del deslinde aprobado por la Orden Ministerial de 22 de mayo de 1992, en el término municipal de La Oliva (Fuerteventura)

⁷⁶ Sostenía, además, la abogacía del Estado [antecedente 3 c) de la STC 119/2024] que “las comunidades autónomas de Cataluña, Andalucía e Illes Balears nunca han reclamado ni

La STC 119/2024, de 25 de septiembre, dictada en tiempo récord (cuatro meses), va a dar en este caso la razón, punto por punto, a la abogacía del Estado.

Bien estructurada y de amena lectura, la Sentencia (FJ 3) comienza exponiendo pormenorizadamente la evolución normativa de las concesiones compensatorias (desde su regulación inicial en la Ley de Costas de 1988 y en el Reglamento de 1989, pasando por la Ley 2/2013 y el nuevo Reglamento de 2014, hasta llegar al art. 20 de la Ley 7/2021, su confirmación por STC 90/2022, de 30 de junio, y la modificación del referido Reglamento, de 2022, anulada por el Tribunal Supremo), para concluir que, pese a la progresiva aproximación de su régimen con el de las llamadas ordinarias, subsisten diferencias relevantes (en relación con el canon, los usos amparables, etc.) expresivas de su peculiar naturaleza, de la que se desprenderían también consecuencias en el orden competencial.

Así, y en línea con lo defendido por el abogado del Estado, para la Sentencia (FFJJ 4 y 5) las concesiones compensatorias no guardarían relación con la ordenación del litoral, que era la competencia de la que la STC 68/2024 hacía derivar la relativa al otorgamiento y demás vicisitudes propias de las concesiones (que a partir de ahora hay que entender “ordinarias”) sobre el dominio público marítimo-terrestre, sino con las facultades inherentes a la titularidad (estatal) de este demanio, y por lo tanto de competencia de la Administración General del Estado.

No obstante, en una muestra de consideración hacia la STC 68/2024, y dado que esta parecía enfatizar el carácter estrictamente “normativo” de esas

ejercido función alguna (ni de otorgamiento ni de modificación, prórroga o extinción) en relación con las concesiones de la disposición transitoria primera”. Afirmación esta que no se compadece con lo que expone sobre Cataluña F.X. VERGA VAYREDA (2023: 98-99): “Desde un primer momento se entendió que no se había traspasado [el otorgamiento] de las denominadas concesiones compensatorias (...). *Si se entiende traspasada la gestión posterior de la concesión y, por lo tanto, la posible renovación, prórroga, modificación y extinción*” (la cursiva es nuestra). Ciertamente, la redacción de los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios, con su puntualización en materia de concesiones (todos, el andaluz, el balear y el canario, salvo el relativo a Cataluña) “a las [que] se refiere el artículo 64 de la Ley de Costas”, había suscitado opiniones diversas en la doctrina. Para Á. LOBO RODRIGO (2023: 155) dicha referencia podía hacer pensar que no se hallaban incluidas, entre otras, las concesiones de la Disposición transitoria primera. Para J.M. AGUIRRE I FONT (2023: 206), ésta era una diferencia significativa del Real Decreto catalán, que, al no mencionar el art. 64 de la Ley de Costas, permitía entender que “se traspasaron formalmente todas”. A. DOMÍNGUEZ VILA y G. PÉREZ SÁNCHEZ (2024: 82 y ss.) defendían, en cambio, la irrelevancia de la alusión al artículo 64 de la Ley de Costas en los mencionados Reales Decretos frente al tenor de los Estatutos que no hacían ninguna distinción.

facultades⁷⁷, la STC 119/2024 [FFJJ 4 c) y 5], a mi juicio de manera innecesaria, propone una interpretación en clave normativa de la tarea (en principio, ejecutiva) de otorgamiento, prórroga y declaración de caducidad de tales concesiones, poniendo como ejemplo la valoración que hizo en su día la STC 149/1991 de la facultad del Consejo de Ministros para autorizar, de manera excepcional, cierta clase de usos (inicialmente prohibidos) en la zona de servidumbre de protección (art. 25.3 de la Ley de Costas)⁷⁸

La diferencia, en mi opinión, es que entonces se trataba de espacios situados más allá del dominio público (servidumbre de protección), sobre los que el Estado no podía invocar, como sí ahora, una titularidad que debiera ser suficiente para amparar competencias no sólo normativas, sino también las ejecutivas (ya suficientemente recortadas por la STC 68/2024) aquí discutidas⁷⁹.

Con el mismo argumento, habría que afirmar el carácter “normativo” de los actos de deslinde del dominio público marítimo-terrestre, lo que no parece se haya defendido nunca⁸⁰.

En fin, la STC 119/2024, que obviamente desestima el conflicto, matiza (que no corrige), en un sentido razonable, la doctrina de la STC 68/2024 o, si se prefiere, resuelve una de las dudas (no la única) que planteaba esta última.

De ello ha tomado buena nota el legislador valenciano en la recientísima Ley 3/2025, de 22 de mayo, de protección y ordenación de la costa valenciana, cuyo art. 43 (autorizaciones y concesiones sobre el dominio público marítimo-

⁷⁷ “Por tanto, la competencia estatal debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico del dominio público para atender a las finalidades antes dichas [garantizar su integridad física y jurídica y asegurar su libre utilización], quedando sustraídas del mismo la facultad de otorgar las autorizaciones para la utilización y ocupación del demanio, al pertenecer dichas facultades de ejecución a la competencia exclusiva de ordenación del litoral” [STC 68/2024, FJ 5 C)]

⁷⁸ FJ 3, apartado D) c): “La atribución concedida al Consejo de Ministros no es, en consecuencia, un acto de ejecución de aquellas otras normas fragmentarias, sino parte integrante del contenido de la norma total”. Crítico al respecto, A. BLASCO ESTEVE (2023: 53), que lo califica como un “exceso injustificado”.

⁷⁹ La STC 119/2024 omite, en cambio, la cita de otra Sentencia que hubiera sido pertinente, la STC 6/2016, de 21 de enero, a la que ya hemos hecho referencia con anterioridad (*supra*, apartado 5), en la que se afirmaba lo siguiente [FJ 4 d)]: “sin menoscabo de las competencias que *ratione materiae* corresponden a las Comunidades Autónomas, *el Estado retiene un amplio haz de facultades ejecutivas derivadas de su condición de dominus de las costas*, y en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público: en esencia, asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita” (la cursiva es nuestra)

⁸⁰ Por ejemplo, en materia de impugnación. Vid., al respecto, entre otros, M. GARCÍA PÉREZ (2009: 182), Á. MENÉNDEZ REXACH (2013: 302-303), F. LÓPEZ RAMÓN (2012: 191 y ss.) y R.J. SANTAMARÍA ARINAS (2022: 198 y ss.)

terrestre), en su apartado primero, dispone lo siguiente: “Con respeto al régimen general establecido en la normativa de costas, las autorizaciones y concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre, *excluidas las correspondientes a las concesiones compensatorias previstas en la disposición transitoria primera de La ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*, serán otorgadas por la conselleria competente en materia de costas” (la cursiva es nuestra)

10. ADENDA II: LOS ÚLTIMOS TRASPASOS DE FUNCIONES Y SERVICIOS EN MATERIA DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL LITORAL

Con posterioridad a las SSTC 68 y 119/2024 se han aprobado dos nuevos Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de ordenación y gestión del litoral. El primero, tempranamente, en favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Real Decreto 1310/2024, de 23 de diciembre⁸¹), y el segundo, el más esperado a raíz del desenlace de la STC 68/2024, pero demorado unos meses, en favor de la Comunidad Autónoma de Galicia (Real Decreto 394/2025, de 13 de mayo⁸²). Ya son, pues, seis Comunidades Autónomas las que tienen hechos los traspasos, restando, pues, solamente cuatro por recibirlos (Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Principado de Asturias y Cantabria)

Estos dos últimos Reales Decretos, idénticos entre sí, presentan muchas analogías, pero también algunas diferencias con los anteriores. De unas y otras conviene advertir porque reflejan el estado actual de la interpretación del reparto de competencias en la materia por las Administraciones implicadas, lo que no significa, en mi opinión, que hayan desaparecido todas las dudas que plantea la nueva doctrina constitucional, de las que hemos advertido en páginas anteriores.

Así, y ciñéndonos a las cuestiones de las que nos hemos ocupado en este trabajo, los principales contenidos (novedosos o no) de dichos Reales Decretos serían los siguientes.

(1) Llama, en primer lugar, la atención que los Reales Decretos no hagan referencia alguna en su introducción a las Sentencias del Tribunal Constitucional que los han motivado, contentándose con una muy escueta mención de las normas constitucionales y estatutarias (sin reformar) de cobertura.

⁸¹ BOE de 30 de diciembre de 2024.

⁸² BOE de 19 de mayo de 2025.

(2) La relación de autorizaciones y concesiones a las que se extiende el traspaso de funciones y servicios es, como en los anteriores Reales Decretos, virtualmente completa, y no presenta ninguna diferencia de redacción con ellos. Se trata de las siguientes⁸³:

“Autorizaciones de usos de temporada en las playas y *en el mar territorial* (zonas de fondeo, pantalanes flotantes y usos análogos)”, “de actividades en las que concurran circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad” y “de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles”.

“Concesiones demaniales *a las que se refiere el artículo 64 de la Ley 22/1988*, de 28 de julio, de Costas, [que] son las siguientes:

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

b) Las que amparan usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que, por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a cuatro años.

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

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

Así pues, la exclusión de las concesiones compensatorias de la Disposición transitoria primera de la Ley de Costas, ahora confirmada con la STC 119/2024, parece quedar cubierta, como en los anteriores, a excepción del catalán, con la simple referencia, en relación con las concesiones cuya gestión se traspasa, al art. 64 de la Ley de Costas.

Y, por otro lado, como ya advertimos ocurría en los anteriores, el traspaso afecta a toda clase de títulos de uso y ocupación (autorizaciones y concesiones)

⁸³ Apartados B) 1 y 3 de los Reales Decretos 1310/2024 (País Vasco) y 394/2025 (Galicia); enteramente coincidentes con los mismos apartados de los Reales Decretos 62/2011 (Andalucía), 713/2022 (Canarias) y 994/2022 (Illes Balears), con la sola diferencia de la adaptación al nuevo plazo máximo de las autorizaciones de cuatro años (antes era uno), introducido en la Ley de Costas (art. 52.4) por la Ley 2/2013, que curiosamente no recogía el Real Decreto canario, aunque sí ya el balear. Los Reales Decretos relativos a Cataluña [1404/2007 (autorizaciones) y 1387/2008 (concesiones)], que sirvieron de modelo a los demás, ofrecían como principal diferencia, como ya nos consta, la falta de referencia, en relación con las concesiones, al art. 64 de la Ley de Costas.

necesarios para la realización de actividades en la parte marina del dominio público marítimo-terrestre, a despecho de la doctrina constitucional más reciente (SSTC 31/2010 y 68/2024) que parece, aunque no de manera concluyente, querer limitar la competencia autonómica a los que resulten instrumentales de otras competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas.

(3) Pero la principal novedad de estos últimos traspasos consiste en la desaparición del informe vinculante (en relación con la garantía de la integridad física y del uso público del dominio público marítimo-terrestre) que la Administración General del Estado se reservaba hasta ahora en la tramitación (autonómica) del otorgamiento de cierto tipo de concesiones⁸⁴; lo que, a mi juicio, no debería entenderse como una consecuencia de la STC 68/2024, cuyo mérito se circunscribe a hacer posibles los traspasos sin necesidad de reforma estatutaria, sino que probablemente obedezca a la razonable reconsideración de una medida que, ya en relación con las Comunidades Autónomas que habían asumido expresamente la competencia, era de dudosa conformidad con las previsiones estatutarias y la doctrina constitucional⁸⁵; y que lógicamente habrá que trasladar a estas Comunidades mediante modificación de sus respectivos traspasos.

En realidad, los últimos Reales Decretos han sustituido las distintas variantes de informe que, como “funciones y servicios que se reserva la Administración del Estado”, se contemplaban hasta la fecha en el otorgamiento (y posiblemente el resto de actos de gestión, es decir, renovación, prórroga, modificación y extinción) de unos u otros tipos de concesiones⁸⁶, por una única modalidad de

⁸⁴ Las concesiones de las letras c) y d) del apartado B) de los Reales Decretos, antes reproducidas. Reserva de informe vinculante que se contenía en el apartado C) 3 de los Reales Decretos 1387/2008 (Cataluña), 62/2011 (Andalucía), 713/2022 (Canarias) y 994/2022 (Illes Balears). En realidad, se trataba de un derecho de veto, que impedía el otorgamiento de la concesión en caso de desacuerdo de la Administración General del Estado. Emitido informe no favorable, se abría un periodo de consultas a fin de llegar a un acuerdo, sin el cual la concesión no podía otorgarse, “sin perjuicio de que cada Administración pueda recurrir conforme a las previsiones de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa”, es decir, de que la Administración autonómica pudiera recurrir el informe estatal desfavorable, como acto de trámite cualificado, o la estatal el otorgamiento (indebido a falta de acuerdo) de la concesión.

⁸⁵ Vid., *supra*, nota 32.

⁸⁶ Las otras eran: informe preceptivo, pero no vinculante, en el caso de las concesiones de la letra a), y tampoco vinculante, pero del sólo cabía disentir de manera motivada, en el caso de las concesiones de la letra a) del apartado B). Todo ello en los apartados C) 1 y 2 de los Reales Decretos 1387/2008 (Cataluña), 62/2011 (Andalucía), 713/2022 (Canarias) y 994/2022 (Illes Balears). Aunque los apartados C) 2 y 3 de estos Reales Decretos se refieran sólo a los “actos de otorgamiento”, cabe entender que dichos informes eran igualmente requeridos para el resto de actos de gestión.

informe (expresión que se evita, hablando en su lugar de que la Administración General del Estado “emita por escrito su criterio”), que, ubicada ahora en el apartado de las “funciones concurrentes y formas de cooperación”, no tiene ya en ningún caso carácter vinculante, previéndose simplemente que, “en caso de discrepancia”, se abra “un período de consultas a fin de llegar a un acuerdo”⁸⁷, pero sin que la falta de acuerdo sea ya (como era antes en algunos supuestos) un factor obstativo para el otorgamiento de la concesión.

Esta solución se complementa en ambos casos (vasco y gallego) con la previsión de la creación sendas “Comisiones de Seguimiento” de los traspasos, de composición paritaria, cuya función es, precisamente, promover “la colaboración en el ámbito de la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre”, “abordando los problemas de ejecución que puedan plantearse y resolviendo los conflictos y discrepancias respecto a dicha gestión”⁸⁸.

En la práctica, sin embargo, el otorgamiento de las concesiones ha dejado de ser, como decimos, una competencia compartida, pues la intervención de esas Comisiones de Seguimiento, para las que no se prevé un funcionamiento continuado (simplemente, que se reúnan “al menos, una vez al año y adicionalmente a petición de cualquiera de las dos Administraciones”), no es en absoluto (mucho menos, el acuerdo en su seno) condición para que dicho otorgamiento se produzca, aunque la Administración General del Estado haya “informado” de manera desfavorable, sin perjuicio, claro está, de que esta pueda impugnar las concesiones cuyo otorgamiento considere ilegal.

11. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE I FONT, Josep M. (2023): “Bases jurídicas para una gestión integrada del litoral: el ejemplo catalán”, en: J.M. Trayter (coord.), *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, pp. 197-222.

BELADIEZ ROJO, Margarita (1991): “Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas”, en: S. Martín-Retortillo (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo IV, Civitas, Madrid, pp. 3671-3704.

⁸⁷ Apartado D) 3 de los Reales Decretos 1310/2024 (País Vasco) y 394/2025 (Galicia)

⁸⁸ Apartado D) 8 de los Reales Decretos 1310/2024 (País Vasco) y 394/2025 (Galicia)

- BERGA VAYREDA, Francesc Xavier (2023): “Los trasposos de funciones y servicios en materia de costas. La experiencia catalana”, en: J.M. Trayter (coord.), *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, pp. 87-106.
- BLASCO DÍAZ, José Luis (2010): “La distribución competencial en materia de costas”, *Revista d’estudis autònoms i federals (REAF)*, núm. 10, pp. 245-285.
- BLASCO ESTEVE, Avelino (2023): “Competencias estatales y autonómicas en materia de costas”, en: J.M. Trayter (coord.), *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, pp. 27-57.
- BORRAJO INIESTA, Ignacio (1993): “La incidencia de la Ley de costas en el Derecho urbanístico”, *Revista de Administración Pública*, núm. 130, pp. 131-153.
- DESDENTADO DAROCA, Eva (2014): “La reforma de la Ley de costas por la Ley 2/2013: ¿una solución adecuada al problema de los enclaves privados?”, *Revista de Administración Pública*, núm. 193, pp. 45-81.
- DOMÍNGUEZ VILA, Antonio y PÉREZ SÁNCHEZ, Gerardo (2024): “Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación con las demás) como archipiélago atlántico, en materia de costas y el mar territorial”, *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 3, pp. 73-128.
- GARCÍA PÉREZ, Marta (2009): “El deslinde de las costas”, en: en: F.J. Sanz Larruga (Dir.) y M. García Pérez (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión el litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, pp. 181-199.
- Id. (2023): “Autonomía y dominio público marítimo-terrestre: la problemática competencial sobre el DPMT en el marco del estado de las autonomías”, en: J.M. Trayter (coord.), *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, pp. 223-256.
- GARCÍA PÉREZ, Marta y SANZ LARRUGA, Francisco Javier (2012): “La distribución de competencias en el medio marino”, en: E. Arana García y F.J. Sanz Larruga (Dir.), *La ordenación jurídica del medio marino en España*

(*Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*), Thomson Reuters Civitas, Cizur Menor, pp. 279-332.

EGUINO DE SAN ROMÁN, Román (2023): “La gestión del dominio público marítimo terrestre tras las SSTC 31/2010 y 18/2022”, *Revista de Administración Pública*, núm. 222, pp. 181-208.

Id. (2024): “La ley de costas y las (nuevas) competencias autonómicas de gestión del dominio público marítimo-terrestre estatal”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 67, 24 pp.

LOBO RODRIGO, Ángel (2023): “Los trasposos de competencias en materia de costas a Canarias: una visión prospectiva”, en: J.M. Trayter (coord.), *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, pp. 141-166.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2012): *Sistema jurídico de los bienes públicos*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 317 pp.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2009): “La distribución de competencias en la Ley de costas y la gestión integrada del litoral”, en: F.J. Sanz Larruga (Dir.) y M. García Pérez (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión el litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, pp. 119-129.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2013): “Costas”, en: L. Parejo Alfonso y A. Palomar Olmeda (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Vol. II, 2ª edición, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 251-339.

PARÍS DOMÈNECH, Neus (2023): “La conflictividad en relación con las competencias estatales en materia de costas: la perspectiva autonómica”, en: J.M. Trayter (coord.), *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, pp. 59-85.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2022): *Curso básico de Derecho Administrativo Patrimonial*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 274 pp.

SANZ LARRUGA, Francisco Javier (2023): “La planificación espacial marina, la interacción tierra-mar y su incidencia sobre las competencias autonómicas”, en: J.M. Trayter (coord.), *Autonomía, costas y litoral*, Institut

d’Estudis de l’Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d’Estudis Autònòmics (Govern de les Illes Balears), Barcelona y Palma, pp. 167-195.

VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, Adrián Agustín (2023): “A Lei de ordenación e xestión integrada do litoral de Galicia no réxime constitucional de atribución de competencias entre Estado e comunidades autónomas”, *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 66, pp. 5-34.

ZAMBONINO PULITO, María (2018): “Sobre la cesión de la gestión de los títulos de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas”, en: F.J. Jiménez de Cisneros Cid (Dir.), *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, Vol. 2, pp. 591-610.