

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 03 de febrero de 2026

UNA ¿NUEVA? COMPETENCIA DE ORDENACIÓN DEL LITORAL A RAÍZ DE LOS ÚLTIMOS ACONTECIMIENTOS LEGISLATIVOS Y JURISPRUDENCIALES

A NEW? COASTAL PLANNING COMPETENCE IN THE FACE OF RECENT LEGISLATIVE AND JURISPRUDENTIAL DEVELOPMENTS

Autora: Yolanda Torres Barquilla, Profesora Universidad de Cádiz (España)

Fecha de recepción: 07/11/2025

Fecha de aceptación: 07/01/2026

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00462>

Resumen:

Con la aprobación de las primeras leyes de ordenación del litoral y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación a la competencia de ordenación del litoral, se ha conseguido individualizar esta competencia y dotarla de un mayor contenido y extensión respecto a lo que hasta entonces conocíamos como competencia de ordenación del litoral. Concretamente, en este estudio, nos detendremos en los principales cambios que han supuesto los recientes acontecimientos mencionados y las repercusiones que ha tenido en la materia objeto de estudio.

Abstract:

With the approval of the first coastal planning laws and the rulings of the Constitutional Court regarding the power of coastal planning, this power has been individualized and given greater content and scope than what we had previously known as coastal planning. Specifically, in this study, we will focus

on the main changes brought about by the recent events mentioned above and their impact on the subject matter under study.

Palabras clave: Ordenación del litoral. Gestión del dominio público marítimo-terrestre. Litoral. Ordenación del territorio.

Keywords: Coastal planning. Management of the maritime-terrestrial public domain. Coastline. Territorial planning.

Índice:

1. Concepto de litoral
2. La "histórica" competencia de ordenación del litoral
 - 2.1. El criterio territorial en la configuración histórica de la ordenación del litoral
 - 2.2. La ordenación del litoral como planificación de los espacios litorales y las playas
3. Los planes autonómicos de ordenación del litoral
 - 3.1. El "limitado" ámbito de aplicación de los instrumentos de ordenación del litoral
 - 3.2. Características similares a los instrumentos de ordenación del territorio
4. Nuevo contenido de la ordenación del litoral
 - 4.1. Extensión del espacio litoral
 - 4.2. La ¿redefinición? de la competencia de ordenación del litoral
 - 4.3. Instrumentos más completos de ordenación del litoral
 - 4.4. Mejora de la coordinación interadministrativa y la participación pública
5. Conclusiones
6. Bibliografía

Index:

1. Concept of the Coastline
2. The "Historical" Responsibility for Coastal Planning
 - 2.1. The Territorial Criterion in the Historical Configuration of Coastal Planning
 - 2.2. Coastal Planning as the Planning of Coastal Spaces and Beaches
3. Regional Coastal Planning Plans
 - 3.1. The "Limited" Scope of Application of Coastal Planning Instruments
 - 3.2. Similar Characteristics to Territorial Planning Instruments

4. New Content of Coastal Planning
 - 4.1. Expansion of the Coastal Space
 - 4.2. The redefinition? of Coastal Planning Responsibilities
 - 4.3. More Comprehensive Coastal Planning Instruments
 - 4.4. Improving Inter-Administrative Coordination and Public Participation
5. Conclusions
6. Bibliography

1. CONCEPTO DE LITORAL

El litoral es un concepto difícil de delimitar. Desde el punto de vista de otras ciencias, la doctrina ha demostrado que no existe una respuesta unánime y que se trata de un concepto ambiguo que carece de precisión técnica y universal¹. Aun así, existe consenso en su consideración como un espacio de anchura variable, resultante de la interacción entre el mar y la tierra, constatándose, este hecho, como el único factor común conceptual².

Por otro lado, desde el punto de vista jurídico, no encontramos una definición clara de este concepto. Ni la Constitución Española de 1978 (CE) ni la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC) concretan qué se entiende por litoral sino que solo se limitan en su articulado a definir el dominio público marítimo-terrestre. En el caso de la LC, incluso, se utiliza indistintamente el término "*litoral*" y el de "*costa*". No obstante, conviene advertir que el "*litoral*", como ha hecho referencia parte de la doctrina, no es un concepto análogo ni al de "*costas*", ni al de "*dominio público marítimo-terrestre*"³.

¹ BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel. *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Barcelona: oikos-tau, 1994, pp. 26 y 27, señala que se trata de un concepto borrosamente definido, puesto que dependiendo de las definiciones puede llegar a abarcar desde pocos metros, a varias decenas de kilómetros.

² En este sentido véase SUAREZ VIVERO, Juan Luis. [Delimitación y definición del espacio litoral](#). En: A.A.V.V., *Actas de las jornadas sobre el litoral de Almería*. Almería: Instituto de estudios almerienses, 1999, p. 13 (Fecha de último acceso 20-10-2025); y BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel. *Las áreas litorales en España*. Barcelona: Ariel, 2004, p. 16.

Aun así, cabe advertir que los geógrafos complementan el espacio litoral con la atmósfera como tercer elemento de interacción, configurando un carácter tridimensional que alberga una compleja variedad de procesos de distinta naturaleza. Vid. BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel. *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Barcelona: oikos-tau, 1994, p. 24.

³ Entre otros vid. MORENO CÁNOVES, Antonio. *Régimen jurídico del litoral*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 135; CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa. (Coord.). *Ordenación del litoral*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 2001, p. 12; MENÉNDEZ REXACH, Ángel. La gestión integrada del litoral. En: NÚÑEZ LOZANO, María Carmen. (Dir.). *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*. Madrid: Iustel,

Por una parte, el dominio público marítimo-terrestre está compuesto, tal y como establece el artículo 132.2 de la CE, por la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental y, además, por aquellos bienes que determine la ley. En éste último caso, es la LC la que define los bienes que conforman el dominio público marítimo-terrestre en sus artículos 3, 4 y 5.

Por otra parte, el término “costa” es un concepto que, como el de “litoral”, carece de precisión científica y goza de cierta ambigüedad jurídica⁴. No obstante, parte de la doctrina parece estar de acuerdo en que el término “costa” se ha reservado para hacer referencia al medio terrestre y el del “litoral” para comprender también al medio marino⁵. En este sentido, Pérez Gálvez (2016: pp. 58 y 66) ha manifestado que, desde el punto de vista jurídico, la expresión “litoral” es más amplia que la de “costas” e incluye no solo la zona marítimo-terrestre sino también otras zonas que hacen que el “litoral” adquiera un carácter suprademanial. Así, por “litoral” habría que entender no solo lo que se conceptúa normalmente como raya costera sino también la meseta continental sumergida y las zonas de ribera emergida sobre las que inciden las actividades típicamente costeras, como dice Carballeira Rivera (2001: p. 12).

Al mismo resultado se llega como consecuencia del estudio de nuestro derecho histórico, tal y como ha afirmado Menéndez Rexach (2010: p.136). El autor ha señalado que el litoral comprendía “una parte terrestre y otra marítima. La primera podía identificarse con las «playas» en el sentido de la Ley de 1866”. De esta forma precisa que “los terrenos litorales eran los afectados por la acción del mar, es decir, las playas, en la acepción de la Ley de Aguas de 1866, que pasarían a denominarse zona marítimo terrestre desde 1880. Los términos «playa» y «costa» se podían diferenciar con el criterio de que la playa era una franja de tierra y la costa una línea o frontera, pero también se podían considerar sinónimos (entendiendo que ambos se referían a la franja de tierra firme afectada

2010, pp. 135-136; y PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco. La ordenación de los espacios terrestres. En: NÚÑEZ LOZANO, María Carmen (Dir.). *Estudios Jurídicos sobre el Litoral*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, p. 58.

⁴ Vid. SUAREZ VIVERO, Juan Luis. Delimitación y definición del espacio litoral. En: A.A.V.V., *Actas de las jornadas sobre el litoral de Almería*. Almería: Instituto de estudios almerienses, 1999, p. 13; y SANZ LARRUGA, Francisco Javier. [*Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*](#). Galicia: Consellería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia, 2003, pp. 19 a 21 (Fecha de último acceso 20-10-2025).

⁵ En este sentido TORRES LÓPEZ, María Asunción. Las estrategias marinas como principal instrumento de planificación en aplicación de la Ley 41/2010. En: ARANA GARCÍA, Estanislado y SANZ LARRUGA, Francisco Javier. *La ordenación jurídica del medio marino en España: estudios sobre la Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino*. Navarra: Aranzadi, 2012, pp. 386 y 387; y ZAMORANO WISNES, José. *La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada*. Madrid: La Ley, 2013, p. 64.

por la acción del mar, pero nunca a éste), mientras que el «litoral» era más amplio al comprender también una zona marítima”.

Por todo lo expuesto parece evidente que el término “litoral” es el más amplio de todos los conceptos utilizados y comprende una zona marítima y otra terrestre. Esta conclusión, sin embargo, no es concordante con la definición dada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LPUSL) puesto que esta norma conceptúa el litoral, en su preámbulo, como la franja de terreno en la que se encuentra el mar con la tierra. Con esta aclaración, parece que el legislador de costas quiere manifestar que el espacio litoral es un “terreno” que se encuentra entre una zona marítima y otra terrestre y, como “terreno”, solo incluye la parte terrestre y no la marítima.

Sin embargo, y a pesar de que la LPUSL no incluya dentro del concepto de litoral la parte marítima no significa que, para la legislación costera, ninguna zona marítima forme parte de estos espacios. Y es que, en ocasiones, la LC y el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (RGC), al referirse al litoral, hacen alusiones a zonas marítimas. Este es el caso de la Disposición Adicional 9ª de la LC que hace referencia a las “aguas interiores del litoral”. En el mismo sentido, el artículo 93 del RGC al especificar el estudio básico de dinámica litoral incluye, como parte de su contenido, aspectos que tienen que ver con el mar, como es el caso del clima marítimo y las condiciones de la biosfera submarina.

A pesar de las escasas –por no decir, nulas– referencias al litoral en la LC y en el RGC, algunas Comunidades Autónomas sí que han ofrecido su propia definición de este espacio. Es el caso del Decreto 72/1994, de 26 de mayo, por el que se regula la formulación, tramitación y aprobación de los Planes o Normas de Ordenación del Litoral, del Gobierno balear que, en su artículo 2, entiende por litoral “a efectos del presente Decreto”, “todas aquellas zonas en que normalmente puedan darse fenómenos capaces de producir consecuencias perceptibles y significativas en la ribera del mar y demás áreas del dominio público marítimo-terrestre próximo a la línea de costa. En cualquier caso, el litoral contendrá la zona costera en la que se desarrollan actividades lúdicas o recreativas con los límites establecidos en la Ley y el Reglamento de Costas”. Asimismo, señala que “el límite interior del litoral será el de la zona de influencia prevista en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y el exterior la línea base de las aguas interiores o los límites marítimos para las zonas de baño, fijados en el artículo 69 del vigente Reglamento para desarrollo y ejecución de la Ley de Costas”. En esta norma, el “litoral” alberga tanto una zona terrestre como una zona marítima. La primera alcanza hasta la zona de influencia prevista en la LC y, la segunda, hasta la línea base de las aguas interiores o los límites marítimos para las zonas de baño.

Por otro lado, para la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia (LOGIL) el “*litoral*” también incluye una zona terrestre y otra marítima. De esta forma el artículo 2 indica que “*se entiende por litoral la franja de anchura variable, a ambos lados de la ribera del mar, en la que se produce la interacción entre la naturaleza, las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas que se sustentan en la existencia o influencia del mar*”, añadiendo que “*a los efectos de la presente ley, el litoral de Galicia se extiende hacia el interior, hasta el límite administrativo de los ayuntamientos costeros o, cuando lo supere, el límite interior de los espacios naturales que radiquen en ellos; y mar adentro, hasta el límite exterior del mar territorial*”, aunque aclara que “*las disposiciones sobre el mar territorial se entenderán referidas exclusivamente a actuaciones que se deriven del ejercicio legítimo de las competencias que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene reconocidas en el Estatuto de autonomía explícitamente en ese medio o a las que han de realizarse en el mar por la naturaleza de la competencia, tal y como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad, sin perjuicio de las competencias en materia de costas, protección y ordenación del espacio marítimo o cualquier otra que corresponda al Estado*”.

En el mismo sentido, el artículo 6 de la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral de Cataluña (en lo sucesivo LPOL), al definir el objeto del Plan de protección y ordenación del litoral señala que es el instrumento básico de ordenación y gestión integrada del ámbito terrestre y marino del litoral catalán.

Idéntico resultado persigue la Ley 3/2025, de 22 de mayo, de protección y ordenación de la costa valenciana (en adelante LPOCV) en su artículo 2 al decir que el ámbito de aplicación de esta ley viene constituido por el litoral de la Comunitat Valenciana, entendido como la franja geográfica de anchura variable, en la que se produce la transición entre los sistemas terrestre y marino, con interacción de la naturaleza y las actividades humanas.

Asimismo, el anteproyecto de la Ley de gestión integral del litoral de las Islas Baleares indica que se entiende por litoral todas aquellas zonas en que normalmente puedan darse fenómenos capaces de producir consecuencias perceptibles y significativas en la ribera del mar y otras pertenencias del dominio público marítimo-terrestre próximo a la línea de costa.

En todo caso, parece indiscutible que el litoral es un espacio caracterizado por estar en contacto con zonas marítimas y terrestres. Aun así, y en todo caso, lo que resulta cierto es que en la delimitación del espacio litoral juegan un papel trascendental las Comunidades Autónomas por la competencia que tienen asumida en materia de ordenación del litoral. Son estas Administraciones las que, sobre todo los últimos años, están definiendo los espacios litorales.

2. LA “HISTÓRICA” COMPETENCIA DE ORDENACIÓN DEL LITORAL

Actualmente, la ordenación del litoral es una competencia que todas las Comunidades Autónomas han asumido de manera exclusiva en sus Estatutos de Autonomía. A pesar de ello, en un principio, la inclusión de la ordenación del litoral como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no fue aceptada por todos, ya que muchos entendían que la Constitución, en su artículo 148.1.3º, había dado la posibilidad a las Comunidades Autónomas de asumir competencias en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, pero no de ordenación del litoral. Esta tesis restrictiva no fue apoyada por el TC, que zanjó la polémica en su sentencia 149/1991, de 4 de julio, al defender que “todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral” (FJ 1ºA).

Aun así, y a pesar de que la ordenación del litoral se asumió como otra competencia exclusiva más por parte de los entes autonómicos, su configuración siempre ha estado unida a la ordenación del territorio y ello por varias razones.

En primer lugar, en sus inicios, el TC ligó la ordenación del territorio a la ordenación del litoral. En un principio, el Alto Tribunal entendió la misma como una proyección de la propia ordenación del territorio en un espacio determinado, el litoral, de manera que como todas las Comunidades costeras eran competentes para la ordenación del territorio, también lo eran para ordenar el litoral (STC 149/1991, de 4 de julio).

La anterior interpretación ha llevado a parte de la doctrina a defender un concepto limitado de ordenación del litoral, vinculado exclusivamente al ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio sobre una parte del mismo, este es, el espacio costero, y que carece de la sustantividad propia necesaria para ser catalogada como una categoría científica y técnica con entidad propia ⁶. De esta forma, la ordenación del litoral contaría,

⁶ MORENO CÁNOVES, Antonio. *Régimen jurídico del litoral*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 110, llega a entender que se trata de un innecesario complemento de la ordenación urbanística y del territorio. En el mismo sentido MENÉNDEZ REXACH, Ángel. La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes. *Revista Derecho Urbanístico*, núm. 76, 1982, p. 95, considera que, al tratarse de una concreción de la ordenación del territorio, incluye atribuciones que pueden corresponder a las Comunidades Autónomas en esta materia conforme a la legislación urbanística, pero no las

evidentemente, con las limitaciones territoriales que impone la competencia de ordenación del territorio, de manera que la misma no podría extender su ejercicio sobre el espacio marítimo, por cuanto éste no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, los instrumentos de ordenación del litoral autonómicos aprobados hasta la fecha son, casi en su totalidad, una especie “sui generis” de instrumentos de ordenación del territorio. En algunos casos, además, no se han aprobado instrumentos específicos de ordenación del litoral autonómicos, sino que se han utilizado propiamente instrumentos de ordenación del territorio ya aprobados para ordenar algunas partes del litoral.

Sin embargo, y como bien advertía Meilán Gil (1988: p.18), la concreta competencia sobre ordenación del litoral supone algo no reconducible e identificable agotadoramente con la ordenación del territorio y del urbanismo, debiendo salvarse, en la medida de lo posible, la singularidad de aquella competencia. En este sentido, debemos entender que la naturaleza de la ordenación del litoral reclama un tratamiento individualizado, por cuanto el objeto que regula no se refiere exclusivamente a un espacio terrestre, sino a una zona de contacto entre un espacio marítimo y otro terrestre.

Precisamente por ello, y por la inevitable conexión entre la ordenación del territorio y la ordenación del litoral, conviene detenernos en la influencia del criterio territorial, así como en el “histórico” contenido de esta competencia.

2.1. El criterio territorial en la configuración histórica de la ordenación del litoral

El criterio territorial ha jugado históricamente un papel fundamental en la configuración de la competencia de ordenación del litoral: en primer lugar, por entenderse que la misma es una proyección de la ordenación del territorio y, en segundo lugar, porque su propia naturaleza reclama la extensión de aquella al espacio marítimo, a pesar de que se ha considerado que el ejercicio de competencias autonómicas sobre el mar territorial es excepcional.

Hasta la elaboración de los Estatutos de Autonomía, el término “ordenación del litoral” no había sido utilizado en la terminología jurídico-administrativa, por lo que su expresión suscitó diversas interpretaciones sobre qué había de entenderse como tal. En un principio, el TC entendió la misma como una

que encomienda al Estado la legislación de costas, puesto éstas van unidas a la titularidad estatal sobre el dominio marítimo.

proyección de la propia ordenación del territorio en un espacio determinado, el litoral, de manera que como todas las Comunidades costeras eran competentes para la ordenación del territorio, también lo eran para ordenar el litoral, puesto que este es una parte del territorio, y ordenarlo supone aplicar los principios, instrumentos y directrices de aquella competencia a un espacio del mismo.

Como consecuencia de la interpretación del TC, parte de la doctrina entendió que la ordenación del litoral era una competencia inseparable de la ordenación del territorio. Sin embargo, como ya hemos advertido, la naturaleza de la ordenación del litoral reclama un tratamiento individualizado, por cuanto el objeto que regula no se refiere exclusivamente a un espacio terrestre, sino a una zona de contacto entre un espacio marítimo y otro terrestre. Y, aunque es verdad que la ordenación del litoral está inexorablemente vinculada a la ordenación del territorio, ambas competencias se proyectan sobre distintos espacios, uno sobre el territorio y otro sobre el litoral. Pero qué es el litoral a efectos de la competencia de ordenación del litoral no es un tema exento de debate.

En principio, resulta difícil delimitar territorialmente el litoral, como bien advertimos en su momento. En la doctrina, sin embargo, se han mantenido dos posturas. La primera, defendida entre otros por Zamorano Wisnes (2010: pp. 218-224), sostiene la utilización de un concepto amplio de litoral que incluye tanto espacios terrestres como marítimos. Por otro lado, son muchos autores los que entienden que, al ser la ordenación del litoral una parte concreta de la ordenación del territorio y, como el mar no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas ni, por consiguiente, de los municipios, aquella no puede extenderse a la parte marítima⁷.

Para fundamentar su tesis, los autores que defienden la utilización de un concepto amplio del litoral que incluye tanto espacios terrestres como marítimos descomponen la competencia de ordenación del litoral en diversas submaterias basándose en los artículos 149.3, 56.6 y 157 de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias, respectivamente. Así, el minucioso reparto competencial que han llevado a cabo estos nuevos Estatutos de Autonomía, sirviéndose de la denominada técnica de blindaje competencial, les permite poder diferenciar distintas submaterias dentro de una determinada

⁷ En este sentido MENÉNDEZ REXACH, Ángel. La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes. *Revista Derecho Urbanístico*, núm. 76, 1982, p. 95; MORENO CÁNOVES, Antonio. *Régimen jurídico del litoral*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 110; PÉREZ CONEJO, Lorenzo. *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*. Granada: Comares, 1999, p. 378; y SAINZ MORENO, Fernando. [Término municipal y dominio marítimo](#). *Revista de Administración Pública*, núm. 112, 1987, p. 194 (Fecha de último acceso 20-10-2025).

competencia. En el caso de la ordenación del litoral, encuentran como submaterias de la misma: la planificación, la gestión del dominio público marítimo-terrestre -en el caso de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía y Canarias-, la regulación y gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre, y la ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general, así como, la participación en la planificación y programación de las que sí obtengan tal catalogación. En función de esta descomposición, entienden (Zamorano Wisnes, 2013: pp. 69-71, 190-211, y 222-238) que la ordenación del litoral, como competencia general, puede extenderse al mar en ciertas submaterias como es el caso de la gestión de los títulos de uso y ocupación, sin embargo, en otras, como la planificación, esta extensión es imposible.

En nuestra opinión, sin embargo, esta labor de descomposición de una competencia en diversas submaterias es controvertida en el caso de la ordenación del litoral por cuanto, los Estatutos de Autonomía catalán, andaluz y canario han incluido como parte de esta competencia submaterias que no son propiamente ordenación del litoral -si por tal entendemos, como tradicionalmente se ha entendido, una extensión de la competencia de ordenación del territorio-. Y es que, por ejemplo, la ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general que los mencionados Estatutos incluyen como parte de la competencia de ordenación del litoral no es ordenación del litoral *strictu sensu*⁸.

Pese a lo expuesto, lo cierto es que la sentencia del Tribunal Constitucional 18/2022 de 18 de octubre, la aprobación de la LOGIL, y la sentencia del Tribunal Constitucional 68/2024, de 23 de abril que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra esta ley, han aclarado –en parte- el problema al determinar que la “gestión del dominio público marítimo-terrestre” se integra dentro de la competencia de ordenación del litoral. De esta forma, no cabría dudas en afirmar que la competencia de ordenación del litoral se extiende al mar es aquellas “submaterias” que se lo permitan, como es el caso de la gestión del dominio público marítimo-terrestre.

⁸ En el mismo sentido se pronuncia ZAMBONINO PULITO, María. Sobre la cesión de la gestión de los títulos de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas. En: JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier. *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*. Pamplona: Aranzadi Thomson Reuters, 2018, Vol. 2, Tomo 2, pp. 602-603 al afirmar que las potestades que asumen los Estatutos de Autonomía en relación a la gestión del dominio público marítimo-terrestre se enmarcan en las de utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre.

Además de ello, lo cierto es que, en los últimos años, se han sucedido varios acontecimientos que pretenden la extensión de la ordenación del litoral a los espacios marítimos.

Por un lado, se han aprobado varios instrumentos comunitarios e internacionales que reclaman una política de gestión integrada del litoral que, más allá de los postulados de la ordenación del territorio, persiga la gestión sostenible de estas áreas mediante un enfoque integrado en el que tengan cabida todos los entes interesados y todos los espacios, eliminando barreras que dificulten la cooperación y coordinación en pro del desarrollo sostenible de las mismas⁹. Este movimiento, además, ha ocasionado que gran parte de la doctrina se muestre partidaria de la extensión de la ordenación del litoral más allá de la estricta porción terrestre del mismo, reclamando que la planificación del litoral se extienda también a la parte marítima.

Por otro lado, las Comunidades Autónomas también han dado un paso muy importante en el camino del reconocimiento de la ordenación del litoral como competencia independiente con la aprobación de sus propios instrumentos de ordenación que, en ocasiones, recogen determinaciones con efectos en espacios marítimos contiguos a la ribera del mar.

En este punto hay que llamar la atención sobre el camino seguido por Cataluña con la aprobación de la LPOL. Esta ley, como señala su exposición de motivos, nace con el objetivo de desarrollar la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de ordenación del litoral mediante la articulación de un modelo de gestión integrada del espacio costero catalán. Para llevar a cabo este propósito, la citada ley prevé la existencia de dos instrumentos de planificación que se unen a los existentes Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero. Estos instrumentos son el Plan de protección y ordenación del litoral y los planes de uso del litoral y de las playas y tienen como ámbito de aplicación los bienes de dominio público, los ecosistemas marítimo-terrestres del litoral de Cataluña y la zona de influencia que comprende como mínimo una franja de mil metros.

En el mismo sentido, Galicia ha aprobado la LOGIL con el propósito de ordenar y gestionar el litoral desde un enfoque ecosistémico e integrado que garantice un desarrollo sostenible. Para ello se establece la existencia de los siguientes instrumentos de ordenación del litoral: la estrategia de economía azul de Galicia; las directrices de ordenación del litoral de Galicia; el Plan de

⁹ Es el caso de la Recomendación comunitaria de 2002 sobre la aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Europa, y el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo de 2008. Además, existe una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas.

ordenación costera; el plan de ordenación marina; los planes especiales de ría; los planes especiales de las playas; los planes sectoriales; y los planes de prevención y lucha contra la contaminación del litoral. Estos planes de ordenación incluirán espacios terrestres y marítimos, tal y como señala el artículo 2 de la LOGIL.

Esta nueva extensión del litoral que abarca espacios terrestres y marítimos que hace el artículo 2 de la LOGIL no ha sido declarada inconstitucional por el TC. En concreto, el Alto Tribunal señala que *“la definición del litoral y la determinación de su extensión, que contienen los apartados impugnados, no permiten advertir una alteración del sistema de distribución competencial ni se alejan del sentido en el que el término litoral es comúnmente utilizado”* (STC 68/2024 de 23 de abril (FJ 7º b)).

2.2. La ordenación del litoral como planificación de los espacios litorales y las playas

Como hemos venido señalando, la “histórica” vinculación de la competencia de ordenación del litoral a la competencia de ordenación del territorio ha condicionado la configuración de la primera como una materia independiente a la segunda. Este hecho ha restringido –en muchas ocasiones– el contenido de la ordenación del litoral por cuanto se ha identificado esta competencia exclusivamente con el contenido de la ordenación del territorio. Y es que, como ha señalado el TC, la ordenación del territorio es *“un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo”* (STC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 3º)), por lo que la ordenación del litoral consistiría en la planificación de los usos del suelo litoral.

Pese a ello, tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias, la LOGIL y las sentencias del TC 18/2022 de 18 de octubre y 68/2024, de 23 de abril, se ha producido una extensión del tradicional contenido de la competencia de ordenación del litoral.

Los artículos 149.3, 56.6 y 157 de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias, respectivamente, han precisado, sirviéndose de la técnica de blindaje competencial, el contenido de la ordenación del litoral. De esta forma han señalado que la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral incluye, en todo caso, las siguientes funciones:

- Planificación del espacio litoral y de las playas.
- Gestión de títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre.

- Regulación y gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre.
- Ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general y la participación en la planificación y programación de las que sí obtengan tal catalogación.

De las anteriores funciones, sin embargo, solo la planificación del espacio litoral y de las playas se encuadraría dentro de la competencia de la ordenación del litoral si por tal entendemos una proyección de la ordenación del territorio. Así, y en relación a esta competencia podemos diferenciar dos tipos de contenido: por un lado, el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas; y por otro, e íntimamente vinculado al primero, la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes. Respecto al primero, se ha previsto, como función integrada en la ordenación del territorio, la facultad de aprobar sus propios instrumentos de ordenación integral. Como consecuencia de esto se han aprobado por las Comunidades Autónomas distintos planes de ordenación y uso del litoral, con el objetivo de proteger y conservar las zonas costeras, en el marco de lo establecido en sus correspondientes planes de ordenación. Por lo que se refiere al segundo, esas mismas leyes de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas han previsto el contenido y el procedimiento que ha de seguir la planificación con incidencia en el territorio para aprobar aquellos instrumentos de ordenación.

Esta competencia estatutaria, sin embargo, cuenta para la jurisprudencia con un límite geográfico evidente, no sólo con referencia al territorio de las Comunidades Autónomas aledañas, sino con alusión al mar. Ya hemos manifestado que, tal y como ha reconocido el TC y el Tribunal Supremo, el ejercicio de competencias autonómicas sobre el mar tiene carácter excepcional y está ligado a la naturaleza de la competencia en cuestión. Ante esta posición, debemos señalar que la función de planificación del litoral no puede extenderse al medio marino, por muy conveniente que pueda resultar una planificación conjunta. Y ello por cuanto, como hemos señalado, el reconocimiento de competencias autonómicas sobre el mar territorial debe atender a la propia naturaleza de la materia en cuestión y, en el caso de la planificación del litoral, la función de ordenación de los usos del suelo queda irremediabilmente vinculada a la política de ordenación del territorio, y ésta no se extiende al mar.

En relación a las otras “submaterias” que los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias han incluido como parte de la ordenación del litoral nos referiremos a ellas más adelante.

3. LOS PLANES AUTONÓMICOS DE ORDENACIÓN DEL LITORAL

La asunción de la competencia de ordenación del litoral por todas las Comunidades Autónomas con costa conllevó la potestad de que éstas planificasen su espacio litoral mediante la aprobación de instrumentos de ordenación. A pesar de ello, no todas las Comunidades Autónomas han aprobado instrumentos específicos de ordenación del litoral. En el caso de las Islas Baleares y de las Islas Canarias, el litoral nunca ha estado ordenado en atención a un plan concreto, sino que han utilizado planes territoriales generales que contienen breves alusiones a estos espacios. Por lo que se refiere a Andalucía, esta Comunidad Autónoma sí aprobó en 2015 el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, pero fue declarado nulo en 2018 por lo que actualmente no cuenta con un instrumento específico de ordenación del litoral. Por su parte, Murcia tampoco cuenta con un plan de ordenación del litoral propio puesto que, aunque aprobó en 2004 el Plan de Ordenación Territorial del Litoral, éste se trata de un instrumento que no ordena específicamente el litoral.

El resto de las Comunidades Autónomas sí tiene vigentes distintos planes de ordenación del litoral. En concreto nos encontramos con los siguientes:

- Galicia: el Plan de Ordenación del Litoral¹⁰.
- Asturias: el Plan de Ordenación del Litoral y el Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas.
- Cantabria: el Plan de Ordenación del Litoral.
- País Vasco: el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral.
- Cataluña: el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero y el Plan Director Urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrados por sectores de suelo urbanizable delimitado sin el plan parcial aprobado.

¹⁰ Según la Disposición Transitoria de la LOGIL, el régimen jurídico de las áreas de protección costera, los corredores y los espacios de interés previsto en el Plan de ordenación del litoral de Galicia se mantendrá hasta su revisión, excepto en lo que afecte a las actuaciones estratégicas del título IV, cuyas disposiciones serán de aplicación a partir de la entrada en vigor de la citada ley.

- Comunidad Valenciana: el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral.

A pesar de la aprobación de todos estos instrumentos tomando como fundamento la competencia de ordenación del litoral, debemos decir que, casi todos, son una especie “sui generis” de instrumentos de ordenación del territorio. En algunas Comunidades Autónomas, además, no se han aprobado instrumentos específicos de ordenación del litoral, sino que se han utilizado propiamente instrumentos de ordenación del territorio ya aprobados para ordenar algunas partes del litoral.

De esta forma no podemos hablar de la existencia de auténticos instrumentos de ordenación del litoral. Ello se debe, como ya hemos mencionado, a la “histórica” vinculación entre las competencias de ordenación del territorio y de ordenación del litoral que ha mermado el alcance de esta última. Esta limitación ha ocasionado la aprobación de instrumentos de ordenación del litoral con un ámbito de aplicación restringido y con características similares a los instrumentos de ordenación del territorio. Pasemos a analizar estos condicionantes.

3.1. El “limitado” ámbito de aplicación de los instrumentos de ordenación del litoral

Como ya hemos mencionado, la ordenación del litoral es una competencia especial que no puede ser reconducible e identificable en todos los sentidos con la ordenación del territorio, a pesar de la “histórica” vinculación entre ambas competencias. La naturaleza de la ordenación del litoral reclama un tratamiento individualizado por una razón fundamental y es que el objeto de ambas competencias es diferente: en el caso de la ordenación del territorio, la competencia no está acotada a un espacio determinado, sino que las Comunidades Autónomas pueden ordenar los usos del suelo de todo su territorio; en contraposición, la competencia de ordenación del litoral solo se refiere a una parte del territorio, esto es, el litoral.

De esta forma, las Comunidades Autónomas han ordenado su “litoral”. Pero qué es el litoral o hasta donde se extiende el mismo en virtud de la competencia de ordenación del litoral es una cuestión que no se ha manejado igual en todas las Comunidades Autónomas y, por eso, nos encontramos con una extensión diferente dependiendo de cada Comunidad Autónoma. Así, con carácter general, podemos adelantar que la anchura de este espacio para los planes autonómicos puede comprender un mínimo de quinientos metros medidos tierra adentro desde la línea interior de la ribera del mar -como es el caso del

Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco o alcanzar los dos kilómetros -como ocurre con el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana-.

Concretamente, podemos decir que el ámbito territorial de los planes autonómicos está integrado por el territorio de los municipios costeros¹¹. Sin embargo, en el caso del País Vasco y de la Comunidad Valenciana el criterio que se sigue para determinar el ámbito de aplicación de sus planes de ordenación del litoral es el de su pertenencia a la zona de influencia de la LC, esto es, estos instrumentos tendrán como objeto los suelos correspondientes a los quinientos metros contados a partir del límite interior de la ribera del mar¹².

Pese a lo expuesto, debemos señalar que no todos los suelos que forman parte del territorio de los municipios costeros ni de la zona de influencia forman parte del litoral puesto que los planes de ordenación del litoral excluyen de su ámbito de aplicación los suelos urbanos¹³. La razón de esta decisión estriba, principalmente, en el hecho de evitar las indemnizaciones que conllevaría afectar las propiedades particulares, algo parecido a lo que se hizo para la plena aplicación de las servidumbres de la LC en su Disposición Adicional Tercera.

Sin embargo, a esta regla general hay que establecer una excepción que contiene el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana. Las disposiciones de este instrumento de ordenación autonómico, aunque en su gran totalidad se centran en proteger los suelos no urbanizados del litoral valenciano, prevén la categoría denominada "*corredores ecológicos y funcionales*" que se refiere a aquellos suelos que, con independencia de su clasificación urbanística, deberán ser concretados y ordenados por el planeamiento territorial y urbanístico para garantizar la conectividad ecológica y funcional de los suelos no urbanizables de protección litoral y no urbanizables de refuerzo del litoral con el interior del territorio. Es decir, el plan de ordenación del litoral de la Comunidad Valenciana abre la opción a que el

¹¹ De esta forma se pronuncian los artículos 3.1 del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, 2.1 del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria y 4 del Plan Director del Sistema Urbanístico del Sistema Costero de Cataluña. Por su parte, el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias hace mención, como ámbito de aplicación del citado plan, al conjunto del ámbito costero asturiano, incluidas su zona marítimo-terrestre y cualquier otra zona del mismo que pudiera estar sometida a legislaciones específicas (parte cuarta, capítulo 1, apartado 1.3).

¹² Vid. artículos 2 del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco y 3 del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana.

¹³ En el caso del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria se excluye del ámbito de aplicación del instrumento, incluso, los suelos que acrediten tener los requisitos para ser urbanos, aunque no lo fueran (artículo 2).

mismo pueda aplicarse también a otros suelos que no tienen por qué ser no urbanizables.

Junto a la exclusión de los suelos no urbanizables, algunos instrumentos de ordenación del litoral también han excluido de su ámbito de aplicación otros terrenos. Es el caso de los suelos de las zonas declaradas espacios naturales protegidos o que dispongan de planes de ordenación de los recursos naturales en vigor en el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria. En estos casos se entiende que la ordenación de estos espacios no debe venir establecida en un plan territorial o urbanístico, sino en el planeamiento ambiental.

Por otra parte, la inclusión de la zona marítimo-terrestre en los planes de ordenación del litoral tampoco ha sido unánime. En este sentido podemos identificar tres posiciones. Por un lado, solo Asturias ha incluido expresamente la zona marítimo-terrestre en su ámbito de aplicación y, por ello, realiza continuas referencias a estos bienes en sus planes de ordenación del litoral. Por otro lado, los planes de ordenación del litoral de Galicia y Cantabria no lo dicen expresamente pero también incluyen en su ámbito de aplicación la zona marítimo-terrestre¹⁴. En contraposición, los instrumentos de ordenación del litoral del País Vasco, Cataluña y Comunidad Valenciana lo excluyen expresamente al identificar su ámbito de aplicación con un espacio concreto que se mide a partir de la línea interior del dominio público marítimo-terrestre, sin embargo, esto no ha impedido que contengan referencias a las playas, como veremos más adelante¹⁵.

De lo expuesto podemos decir que el ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral de las Comunidades Autónomas coincide, con carácter general, con los suelos no urbanizables de los municipios costeros -incluida la zona marítimo-terrestre- o, en su defecto, de los que se integran en la zona de influencia establecida en la LC.

A pesar de lo expresado, debemos señalar que, aunque la extensión del litoral en cada uno de los planes de ordenación del litoral es diferente, todos ellos tienen en común que se dirigen al territorio y que no se proyectan sobre todos los espacios marítimos. Esto se debe, como sabemos, a que la ordenación del litoral es una competencia vinculada a la ordenación del territorio y, como la ordenación del territorio no se extiende al mar porque éste no es territorio, la

¹⁴ Esto se debe a que identifican su ámbito de aplicación con los municipios costeros pero no excluyen la zona marítimo-terrestre. Vid. artículos 3 del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia y 2 del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.

¹⁵ Vid. artículos 2 del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco, 4 del Plan Director del Sistema Urbanístico Costero de Cataluña y 3 del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana.

ordenación del litoral tampoco se puede proyectar sobre el espacio marítimo. Por esta razón, la mayoría de los planes de ordenación del litoral no han incluido como parte de su ámbito de actuación un área marítima, sino que tan solo se ocupan de ordenar el espacio terrestre. Esto no ha impedido, sin embargo, que algunas Comunidades Autónomas hayan incluido como ámbito de aplicación de sus planes de ordenación del litoral espacios marítimos. No obstante, esta ampliación del objeto de estos instrumentos autonómicos no se extiende a todo tipo de espacios marítimos, sino a uno en concreto, las aguas interiores. Es el caso de las Islas Baleares y del País Vasco, que incluyen dentro del ámbito de aplicación de sus instrumentos de ordenación del litoral las aguas interiores.

Por lo que se refiere a las Islas Baleares, el decreto del gobierno balear 72/1994, de 26 de mayo, sobre planes de ordenación del litoral, señala que el litoral podrá ordenarse a través de la redacción de un plan de ordenación y/o de una norma subsidiaria o complementaria, cuyo ámbito será la totalidad del litoral balear o tramos determinados del mismo. Para concretar la extensión de estos planes y/o normas, el artículo 2 de la citada norma señala que el litoral abarca todas aquellas zonas en que normalmente puedan darse fenómenos capaces de producir consecuencias perceptibles y significativas en la ribera del mar y demás áreas del dominio público marítimo-terrestre próximo a la línea de costa. Asimismo, señala el Decreto que, con carácter general, el límite interior del litoral será el de la zona de influencia prevista en la LC, y el exterior la línea base de las aguas interiores o los límites marítimos para las zonas de baño, fijados en el artículo 73 del RGC.

Así, de esta forma, se observa como el Decreto balear no tiene problemas en extender el ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral a las aguas interiores¹⁶. No obstante, se trata de una posibilidad que otorga la norma, pero no de una obligación. Esto es, los planes o normas de ordenación del litoral baleares comprenderán únicamente la zona o zonas que se estimen necesarias, por lo que perfectamente podrían no incluir las aguas interiores. Actualmente no sabemos el ámbito concreto de aplicación de estos

¹⁶ Frente a la extensión del litoral a las aguas interiores que realizó este decreto, la Administración del Estado interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el TSJ de las Islas Baleares, instando la anulación de la disposición al infringir el principio de territorialidad de las competencias y la vulneración de las competencias estatales. El recurso fue desestimado íntegramente por la STSJ de las Islas Baleares de 19 de julio de 1996 (RC 1233/1994), admitiendo el Tribunal que, a efectos de la ordenación del litoral, las aguas interiores quedan integradas en éste, de manera que la ordenación del litoral comprende también la ordenación de las aguas interiores. Y es que, utilizando la argumentación del TSJ de las Islas Baleares, lo cierto es que para la delimitación de usos posibles y el establecimiento de reglas tendentes a que el equilibrio territorial quede asegurado, no sólo a la hora del planeamiento municipal, sino también a los efectos del ejercicio de la ordenación del litoral, se hace preciso que la planificación incluya las aguas interiores.

instrumentos porque no se ha aprobado ninguno, sin embargo, nada impediría que los mismos se extendieran a las aguas interiores.

Por otro lado, nos encontramos con el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este plan es el único instrumento autonómico de ordenación del litoral vigente que hace alusión a un medio permanentemente invadido por el agua, al incluir dentro de su ámbito de aplicación la zona submareal incluida en la franja de anchura variable delimitada por la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y la línea isobata de cincuenta metros, lo que se corresponde con las aguas interiores.

Estos dos ejemplos demuestran que, aunque la competencia de ordenación del litoral –o más concretamente, su función de planificación del litoral- puede extenderse al mar territorial –como tampoco puede la ordenación del territorio-, es posible que los instrumentos de ordenación del litoral puedan incluir directrices de ordenación en relación con las aguas interiores. La inclusión de estos espacios marítimos como parte del territorio está justificada por varias razones. Por un lado, porque no existen inconvenientes para incluir las aguas interiores como parte del territorio del Estado puesto que están sometidas a la soberanía plena del Estado ribereño, sin limitación alguna impuesta por el Derecho Internacional. Por otro lado, porque otros instrumentos de ordenación del territorio no han tenido inconvenientes para extender su ámbito de aplicación a las aguas interiores y, como hemos dicho, la ordenación del litoral no es una cosa diferente que la ordenación del territorio¹⁷. Además, porque la jurisprudencia ha señalado que la ordenación del litoral comprende también la de las aguas interiores¹⁸.

No obstante, el hecho que los planes de ordenación del litoral autonómicos puedan introducir directrices sobre las aguas interiores no significa que el contenido y la obligatoriedad de estas directrices tengan el mismo alcance que las previstas para las zonas terrestres. Por ejemplo, en el caso del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco, su Título III, bajo la rúbrica “Planificación del medio marino”, incluye un conjunto de propuestas y recomendaciones sobre el uso de las aguas interiores con el objetivo de orientar la consecución de objetivos genéricos del plan, pero remite

¹⁷ Es el caso de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares que extienden su ámbito de aplicación a las aguas interiores. Vid. artículo 2 de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias.

¹⁸ En este sentido vid. la citada STSJ de las Islas Baleares de 19 de julio de 1996 (RC 1233/1994).

su desarrollo y aplicación a los instrumentos jurídico-administrativos competentes. En el caso de los planes de ordenación del litoral y/o normas subsidiarias o complementarias de las Islas Baleares no podemos saber cuál es el sentido que tendrían las directrices sobre las aguas interiores incluidas en los mismos puesto que no se han aprobado, sin embargo, en nuestra opinión, deberían tener un contenido similar al Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco y tratarse de meras recomendaciones.

Sin embargo, y aunque no existen inconvenientes en que los planes de ordenación del litoral puedan extenderse a las aguas interiores, no ha sido una tónica habitual en España puesto que solo uno de los instrumentos de ordenación del litoral aprobados incluye alguna referencia a estos espacios marítimos. En contraposición, la planificación conjunta de espacios litorales terrestres y marítimos sí es más común en el caso de Portugal. El litoral de la costa portuguesa se encuentra ordenado por los Planes de Ordenación de la Orla Costera. Estos planes, que se encuentran regulados en el Decreto-Ley 159/2012, que regula la elaboración y ejecución de los Planes de Ordenación de la Orla costera de Portugal, se extienden no solo a una “*zona terrestre de protección*”, sino también a una “*zona marítima de protección*”; la zona terrestre abarca un ancho máximo de quinientos metros desde el límite de las aguas del mar hasta la tierra y la marítima se extiende hasta la batimétrica de treinta metros. Así, actualmente, todos los Planes de Ordenación de la Orla Costera aprobados incluyen dentro de su ámbito de aplicación también un área marítima que se corresponde con las aguas interiores¹⁹.

A pesar de lo expuesto, la aprobación de la LOGIL y la LPOL y sus nuevos instrumentos de ordenación del litoral, han supuesto una ampliación del ámbito de aplicación de estos instrumentos en relación a los espacios marítimos, como veremos más adelante.

¹⁹ Es cierto, sin embargo, que estos planes de ordenación del litoral portugueses son instrumentos de naturaleza reglamentaria de competencia de la Administración central que no han tenido que solventar problemas en torno a la extensión de competencias compartidas por lo que no hay dificultades para ordenar conjuntamente una parte terrestre y otra marítima. Los Planes de Ordenación de la Orla Costera aprobados en Portugal son los de Caminha-Espinho, Ovar-Marinha Grande, Alcobaça-Mafra, Cidadela-S. Julião da Barra, Sintra-Sado, Sado-Sines, Sines-Burgau, Burgau-Vilamoura y Vilamoura-Vila Real de Santo António. Sobre las diferencias entre la ordenación del litoral de España y Portugal puede verse TORRES BARQUILLA, Yolanda. La Ordenación del litoral: un estudio comparado entre Portugal y España. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 112, 2022, pp. 91-127.

3.2. Características similares a los instrumentos de ordenación del territorio

El hecho de que, en su mayoría, los planes de ordenación del litoral tengan la naturaleza de instrumentos de ordenación del territorio conlleva que entre estos dos tipos de instrumentos existan muchas similitudes.

En primer lugar, debemos señalar que el grado de vinculación de los planes de ordenación del litoral guarda semejanzas con los instrumentos de ordenación del territorio. En líneas generales podemos decir que las determinaciones de los planes de ordenación del litoral son directamente aplicables y prevalecen de forma inmediata sobre las del planeamiento urbanístico, como la de la mayoría de los instrumentos de ordenación del territorio. El grado de vinculación, sin embargo, varía en función del plan. Por un lado, nos encontramos con Galicia y Cantabria, cuyos planes de ordenación contienen disposiciones directamente vinculantes. Por otro, están Comunidades Autónomas como Asturias, País Vasco y Comunidad Valenciana, que optan por establecer diferentes grados de vinculación en las determinaciones de sus instrumentos.

Pero, independientemente del grado de vinculación que tengan las directrices de los planes de ordenación del litoral, lo importante es que el planeamiento urbanístico se adapte al contenido de estos instrumentos. Y es que, de que se produzca la adaptación, dependerá la efectividad de las disposiciones de estos planes autonómicos²⁰. Este problema de adaptación, sin embargo, no lo tienen los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero ya que tienen naturaleza urbanística y sus disposiciones no necesitan una adaptación posterior del planeamiento municipal para ser aplicadas, puesto que entran en vigor el día siguiente de su publicación.

En segundo lugar, la estructura de los planes de ordenación del litoral también guarda semejanzas con los instrumentos de ordenación del territorio. Y es que, aunque todos los instrumentos de ordenación del litoral siguen una disposición diferente, todos se componen de una serie de documentos como la memoria, la normativa, los planos de ordenación/zonificación, los programas de actuaciones para la aplicación del plan y la memoria ambiental, entre otros.

²⁰ AGUIRRE I FONT, Josep María. *El régimen jurídico del litoral catalán: especial referencia a la reforma de la Ley de costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento general de costas aprobado por el Real Decreto 876/2014*. Barcelona: Atelier, 2014, p. 231, señala que el encaje entre el planeamiento territorial y municipal es la clave de todo el sistema y que si no se articula correctamente puede suceder, como afirma Greenpeace en sus informes, que "a pesar de que se elaboren multitud de leyes, planes y directrices de ordenación del litoral, estas normas, por el hecho de carecer de despliegues normativos que permitan aplicarlas, se conviertan en letra muerta".

Por último, debemos indicar que el contenido de los planes de ordenación del litoral difiere, con carácter general, de los instrumentos de ordenación del territorio. En el caso de los primeros, se trata de instrumentos más concretos que, en muchos casos, desarrollan directrices de los instrumentos de ordenación del territorio generales. Además, son planes más detallados y precisos porque se refieren solo a una parte del territorio, el litoral.

Ejemplo de esta concreción de los planes de ordenación del litoral es que, la regla general es que los instrumentos de ordenación del territorio empleen escalas superiores a 1:25.000, sin embargo, los planes de ordenación del litoral autonómicos utilizan escalas inferiores a la señalada. En el caso de los planos de ordenación de los instrumentos de ordenación del litoral el grado de precisión de los mismos varía de uno a otro, aunque, la norma general es que se utilice una escala 1:20.000 pero en otros instrumentos se usa una escala 1:10.000 y, excepcionalmente, una escala 1:5.000.

La importancia de la escala utilizada por los planes de ordenación recae en el hecho de que cuanto menor es la escala de trabajo, mayor es el grado de precisión. Así, podemos señalar que los instrumentos de ordenación del litoral tienen un nivel de detalle más elevado en relación a otros planes de ordenación del territorio autonómicos. Esto demuestra que los planes de ordenación del litoral autonómicos llevan a cabo una regulación pormenorizada de los usos que pueden realizarse en estos espacios y, para ello, toman como ámbito el de los municipios costeros.

4. NUEVO CONTENIDO DE LA ORDENACIÓN DEL LITORAL

Como ya hemos adelantado, a raíz de la aprobación de la LPOL, de la LOGIL y de la LPOCV, y de las sentencias del Tribunal Constitucional 18/2022, de 8 de octubre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LPOL y 68/2024, de 23 de abril que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LOGIL, podemos hablar de un cambio en lo que respecta a la ordenación del litoral tal y como se ha entendido tradicionalmente.

Ya advertíamos que la ordenación del litoral es una competencia que, aunque ligada a la ordenación del territorio, tiene una naturaleza diferente. Pese a ello, lo cierto es que los instrumentos de ordenación del litoral aprobados hasta la fecha son, casi en su totalidad, una especie “sui generis” de instrumentos de ordenación del territorio con las limitaciones que esto supone. Este hecho ha

llevado a parte de la doctrina a reclamar un tratamiento individualizado que dote de autonomía propia a la competencia de ordenación del litoral.

Así, y con la aprobación de las primeras leyes de ordenación del litoral y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación a la competencia de ordenación del litoral, se ha conseguido individualizar esta competencia y dotarla de un mayor contenido y extensión respecto a lo que hasta entonces conocíamos como competencia de ordenación del litoral. Concretamente, en las páginas siguientes, nos detendremos en los principales cambios que han supuesto los recientes acontecimientos mencionados y las repercusiones que ha tenido en la materia objeto de estudio.

4.1. Extensión del espacio litoral

Como ya señalamos, el ámbito de aplicación de los instrumentos de ordenación del litoral vigentes coincide, con carácter general, con los suelos no urbanizables de los municipios costeros -incluida la zona marítimo-terrestre en algunos casos- o, en su defecto, de los que se integran en la zona de influencia establecida en la LC. De esta forma los instrumentos de ordenación del litoral autonómicos se limitan al espacio terrestre colindante con el dominio público marítimo-terrestre.

La LPOL y la LOGIL han superado este concepto rígido de litoral y han ampliado la extensión del mismo.

Por un lado, la LPOL dispone que las disposiciones de la ley se aplican a los bienes de dominio público y ecosistemas marítimo-terrestres del litoral de Cataluña. Además, amplía la zona de influencia -fijada en la LC en quinientos metros- a una franja mínima mil metros, aplicada en proyección horizontal tierra adentro, desde el deslinde del dominio público marítimo-terrestre, en la totalidad del litoral de Cataluña, franja que puede ser ampliada pero nunca reducida por el Plan de protección y ordenación del litoral.

De esta forma, la LPOL amplía el ámbito de aplicación de los instrumentos de ordenación del litoral respecto a los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero por cuanto integrará también dominio público e incluirá más espacios dentro de la zona de influencia. En cuanto al Plan de protección y ordenación del litoral, no sabemos cuál será su ámbito de aplicación definitivo puesto que todavía no se ha aprobado, pero aun así sabemos, por el ámbito de aplicación que le asigna la LPOL y por la información ofrecida en la página web de participación para la elaboración de este plan, que supone una extensión del

litoral²¹. En primer lugar, porque se extiende a zonas del dominio público marítimo-terrestre -espacios que no se integraban en los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero. Y, en segundo lugar, porque amplía la zona de influencia y alcanza no solo a los 76 municipios afectados por la LC, sino a trece más, porque la zona de influencia va más allá.

En lo que respecta a los planes de uso del litoral y de las playas, la extensión del litoral objeto de ordenación respecto a la regulación es más que evidente ya que son un instrumento de desarrollo del Plan de protección y ordenación del litoral y, como consecuencia, incluyen parte de los mismos espacios. En este sentido, la propia LPOL señala que estos planes tienen por objeto ordenar las ocupaciones para los servicios de temporada y las actividades que se planifique situar en ellos, en el dominio público marítimo-terrestre y en los terrenos de titularidad pública situados en su zona de servidumbre de protección que incluya el plan.

Por otro lado, la LOGIL define por vez primera el litoral de Galicia como una franja de anchura variable a ambos lados de la orilla del mar, en la que se produce la interacción entre la naturaleza, las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas que se sustentan en la existencia o influencia del mar. Esta franja incluye espacios terrestres y marítimos porque se extiende hacia el interior hasta el límite administrativo de los ayuntamientos costeros o, cuando lo supere, el límite interior de los espacios naturales protegidos que radiquen en ellos; y mar adentro, hasta el límite exterior del mar territorial.

De esta forma, la LOGIL también amplía la extensión del litoral objeto de ordenación respecto a otros instrumentos autonómicos y respecto a su propio plan de ordenación. Y es que, el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia solo afecta a los espacios terrestres y ahora los nuevos instrumentos abarcarán espacios terrestres y marítimos. En concreto, se regulan dos planes de ordenación del litoral: para los espacios terrestres y marítimo-terrestres, el Plan de ordenación costera, y para los espacios marinos, el plan de ordenación marina.

Como vemos, la LOGIL prevé un instrumento específico para la ordenación de los espacios marinos del litoral que es el Plan de ordenación marino. Este instrumento ordenará las actividades humanas que se desarrollan sobre el medio marino en el marco de la estrategia de economía azul. Actualmente, no se ha

²¹ Este plan se encuentra en fase de tramitación y aprobación. Durante 2022, se realizaron los trabajos de base y en 2023 se aprobó el [Acuerdo GOV/188/2023, de 12 de septiembre, por el que se crea el Programa temporal para la elaboración y tramitación del Plan de protección y ordenación del litoral](#) (Fecha de última consulta 01/09/2025).

aprobado el plan de ordenación marino de Galicia por lo que no sabemos que espacios marítimos incluirá y cómo afectarán sus disposiciones, pero, aun así, la LOGIL ha querido adelantar el ámbito de aplicación del mismo al señalar que el plan ordenará las aguas del litoral de Galicia, sin perjuicio de las competencias de ordenación del espacio marítimo que corresponden al Estado. Es decir, en principio, el ámbito de aplicación del plan de ordenación marino de Galicia incluirá las aguas del litoral de Galicia, que no están definidas en ningún lado, pero entendemos que se identifican con las aguas costeras definidas en el artículo 3.2 de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia. Este artículo señala que las aguas costeras son las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición.

Aun así, debemos advertir que, a diferencia de otros instrumentos de ordenación del litoral autonómicos, el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia también incluye en su ámbito de aplicación la zona marítimo-terrestre a pesar de que no lo dice expresamente, por lo que en este aspecto la novedad es menor.

En contraposición a los nuevos instrumentos de ordenación del litoral catalán y gallego, la LPOCV –y los planes de ordenación del litoral que crea- no prevén un ámbito de aplicación tan extenso como el señalado. Concretamente, el artículo 2 de la LPOCV señala que “a los efectos de la presente ley, el litoral valenciano abarca la franja de anchura variable, que abarca desde la primera línea de tierra no bañada por el mar y oscilará entre 500 y 2000 metros, medidos en proyección horizontal”, aunque aclara que, con carácter general, “su anchura, será de 500 metros, salvo cuando exista una clara continuidad con terrenos situados más allá de dicha franja, donde así mismo se aprecie la interacción entre las actividades humanas y el mar”. De esta forma, la LPOCV sí tiene la intención de extender el espacio terrestre, pero ni hace referencia al dominio público marítimo-terrestre ni, mucho menos, a ningún espacio marítimo –ni siquiera las aguas interiores-, lo que supone un ámbito de aplicación menor que los instrumentos de ordenación del litoral catalanes y gallegos.

Aun así, estamos pendientes a lo que establezca el plan de ordenación costera de la Comunidad Valenciana –que será el instrumento básico de ordenación-, ya que, como señala la LPOCV, será este plan el que delimitará la anchura de la zona litoral, conforme a lo indicado en el artículo 2 de la LPOCV. Cuando se apruebe sabremos el ámbito de aplicación real de este plan y si, efectivamente, se amplía o no el mismo en relación con el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral

Por tanto, podemos decir que, con las nuevas leyes, se produce una extensión del litoral a objeto de ordenación en tres ámbitos: terrestre, dominio público marítimo-terrestre y marítimo.

En primer lugar, los nuevos planes de ordenación del litoral van a ampliar su ámbito de actuación a espacios terrestres no incluidos en los ya aprobados instrumentos de ordenación del litoral. Un ejemplo claro es el caso de que el Plan de protección y ordenación del litoral de Cataluña va a incluir en su ámbito de aplicación terrenos más allá de lo que se identifica como zona de influencia de la LC. Aunque no sabemos cuál será la extensión final lo que sí conocemos es que incluirá como mínimo mil metros contados desde la línea de deslinde del dominio público marítimo-terrestre, pero esta franja puede ser ampliada pero nunca reducida por el Plan de protección y ordenación del litoral.

En el caso del plan de ordenación costera de la Comunidad Valenciana debemos decir que la ampliación del espacio objeto de ordenación respecto al plan anterior -este es el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana- no es real. El Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana distingue entre tres tipos de ámbitos: el estricto, que comprende los suelos rurales situados en la franja de quinientos metros de amplitud; el ampliado, que comprende los suelos situados en la franja entre los quinientos metros y los mil metros de amplitud, medidos en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar; y el de conexión, que abarca los suelos situados en la franja entre los mil metros y los dos mil metros de amplitud, medidos en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar. De esta forma, este instrumento de ordenación del litoral de la Comunidad Valenciana se podía extender hasta los 2000 metros, justo la distancia que prevé el artículo 2 de la LPOCV para los planes de ordenación del litoral valenciano. Por tanto, la nueva LPOCV no supone una extensión real del ámbito de aplicación de los instrumentos de ordenación del litoral.

Respecto a si van a abarcar suelos no urbanizables o no, no podemos pronunciarnos porque aún no se han aprobado los instrumentos definitivos. En caso de que abarquen todo tipo de suelo supondrá un avance respecto a los planes ya aprobados puesto que éstos solo incluían suelos no urbanizables²². De

²² Aun así, el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana sí que abría la posibilidad de que el mismo pudiera aplicarse también a otros suelos no urbanizables. Y es que, las disposiciones de este instrumento de ordenación autonómico, aunque en su gran totalidad se centran en proteger los suelos no urbanizados del litoral valenciano, prevén la categoría denominada “corredores ecológicos y funcionales” que se refiere a aquellos suelos que, con independencia de su clasificación urbanística, deberán ser concretados y ordenados por el planeamiento territorial y urbanístico para

todas formas, consideramos difícil que los nuevos instrumentos de ordenación del litoral incluyan también los suelos urbanos.

En segundo lugar, los nuevos instrumentos de ordenación del litoral suponen una extensión de este espacio porque incluyen el dominio público marítimo-terrestre. En este aspecto debemos advertir que la condición demanial de algunos de los espacios que los instrumentos de ordenación del litoral pretenden ordenar no desvirtúa el bloque de la constitucionalidad. Y es que, como señala el Tribunal Constitucional, *“la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución [...] para delimitar competencias [...] el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de competencias de los diversos entes públicos que las ostentan”* (STC 77/1984, de 3 de julio (FJ 3º).

Además, aunque es cierto que la titularidad del demanio implica ciertas facultades para el Estado como ya advertimos, esas facultades *“solo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas”* (STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 4ºA).

Así también lo ha señalado con rotundidad el Tribunal Constitucional en la sentencia 68/2024, de 23 de abril al analizar la definición del litoral que hace el artículo 1 de la LOGIL. De esta forma ha señalado que es un hecho incuestionable que el dominio público marítimo-terrestre se integra o forma parte del litoral y que ello no altera el sistema de distribución competencial ni se aleja del sentido en el que el término litoral es comúnmente utilizado (FJ 7º b).

En tercer lugar, el nuevo ámbito de aplicación de los instrumentos de ordenación del litoral supone, indudablemente, que van a incluir también espacios marítimos y, en concreto, el mar territorial que era un espacio que no se integra dentro de los instrumentos de ordenación del litoral autonómicos aprobados. Este hecho puede suponer un problema para la adecuada articulación de las competencias estatales en el espacio marítimo, sin embargo, es posible una conciliación siempre que se respete el núcleo esencial de cada competencia.

garantizar la conectividad ecológica y funcional de los suelos no urbanizables de protección litoral y no urbanizables de refuerzo del litoral con el interior del territorio.

En este punto es importante tener en cuenta, tal y como ya hemos mencionado, que la jurisprudencia constitucional admite la posibilidad de ejercer competencias sobre el mar territorial siempre y cuando exista un explícito reconocimiento estatutario, o cuando, a falta de este, ello derive de la naturaleza de la competencia que resulta del bloque de la constitucionalidad. En el caso de los instrumentos de ordenación del litoral catalanes y, principalmente de los planes de uso del litoral y de las playas, es imprescindible que se tenga la actividad en el mar y la interacción entre el mar y la tierra, como una obligación que, en palabras de Aguirre I Font (2021: p.47), *"deriva de la exigencia de que esta planificación garantice de ese modo "el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo" -en palabras del propio TC, en la STC 149/1991-."*

En el caso de Galicia, la LOGIL es clara respecto al acatamiento del bloque de la constitucionalidad al señalar que, aunque el ámbito de aplicación se extienda a las aguas interiores y al mar territorial, *"las disposiciones sobre el mar territorial se entenderán referidas exclusivamente a actuaciones que se deriven del ejercicio legítimo de las competencias que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene reconocidas en el Estatuto de autonomía explícitamente en ese medio o a las que han de realizarse en el mar por la naturaleza de la competencia, tal y como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad, sin perjuicio de las competencias en materia de costas, protección y ordenación del espacio marítimo o cualquier otra que corresponda al Estado"*.

En todo caso, el Tribunal Constitucional, al analizar la constitucionalidad de la LOGIL no ha declarado inconstitucional la regulación de la LOGIL respecto a la existencia de un plan de ordenación para los espacios marítimos ni a la extensión del ámbito de aplicación de los instrumentos de ordenación del litoral a espacios marítimos. Concretamente la sentencia rechaza que la regulación de los instrumentos de ordenación del litoral y de los concretos usos que podían realizarse en el mismo, sean contrarios a las disposiciones de la legislación estatal aprobada en virtud de la facultad del Estado de preservar el dominio público marítimo terrestre ex artículo 132 de la CE. Y sustenta la desestimación en varios argumentos: en primer lugar, en que los preceptos impugnados en abstracto no contravienen la normativa estatal y que la LOGIL salvaguarda el cumplimiento de las exigencias establecidas en la legislación estatal de costas; y, en segundo lugar, en que permanecen incólumes las facultades estatales, como titular del dominio público marítimo-terrestre, si en el caso concreto, la autorización o el concreto plan aprobado incumpliera la legislación en materia de costas.

Por todo ello, las nuevas leyes de ordenación del litoral implican una extensión del litoral objeto de ordenación. Esta ampliación se debe, como señalan las exposiciones de motivos de ambas leyes, a que la tradicional concepción del

litoral que se ha manejado hasta ahora, contradice el espíritu y el texto de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (2002/413/CE), y el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, adoptado en el marco del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona), que promueven justamente la adopción de un planeamiento estratégico basado en la gestión integrada, con el apoyo y la participación de todas las instancias administrativas competentes a escala estatal, regional y local. Con la aprobación de estas leyes se pretende dar un paso más y ordenar y gestionar el litoral desde un enfoque ecosistémico e integrado, que garantice un desarrollo sostenible.

En contraposición a los planes de ordenación del litoral catalanes y gallegos, la LPOCV no hace mención alguna ni al mar territorial ni a las aguas interiores, ni las incluye dentro de su ámbito de aplicación en el artículo 2 por lo que, a la espera de que se apruebe, creemos que no se incluirán espacios marítimos como tampoco lo hacía el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral.

4.2. La ¿redefinición? de la competencia de ordenación del litoral

Tal y como comentamos en su momento, la ordenación del litoral se encuentra vinculada a la ordenación del territorio y, por ello, el contenido de ambas competencias está relacionado. Pese a ello, los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias, sirviéndose de la técnica de blindaje competencial, han precisado que la competencia de ordenación del litoral incluye la planificación del espacio litoral y de las playas, la gestión de títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, la regulación y gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre y la ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general y la participación en la planificación y programación de las que sí obtengan tal catalogación.

Pese a ello advertimos que de las anteriores funciones no todas son ordenación del litoral *strictu sensu* sino que solo la planificación del espacio litoral y de las playas se encuadra dentro de esta competencia ligada a la ordenación del territorio y encaminada a la planificación de los usos del suelo.

A pesar de lo expuesto, lo cierto es que la sentencia del Tribunal Constitucional 18/2022 de 18 de octubre, la aprobación de la LOGIL, y la sentencia del Tribunal Constitucional 68/2024, de 23 de abril que resuelve el recurso de

inconstitucionalidad interpuesto contra esta ley, han redefinido el contenido de la ordenación del litoral²³.

En primer lugar, la sentencia 31/2010 de 28 de junio (FJ 92º) al resolver el recurso de inconstitucional presentado frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña y, particularmente, al analizar la constitucionalidad del artículo 149.3 que se refiere a la competencia de ordenación del litoral que integra, entre otras, la competencia de gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, inicia un cambio de criterio en torno al contenido de esta competencia. Así, y aunque el Alto Tribunal no dice expresamente que la competencia sobre la “*gestión del dominio público marítimo-terrestre*” forme parte de la ordenación del litoral sí señala que “*dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas [...], la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que [...], aquélla no resulta vulnerada*” (FJ 92º). Aun así, el Tribunal Constitucional identifica la “*gestión del dominio público marítimo-terrestre*” como una competencia ejecutiva lo que hace que debamos diferenciarlo de la ordenación del litoral que es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, Cataluña afianza la competencia de ordenación del litoral y las competencias ejecutivas relacionadas con ésta en su Estatuto de Autonomía con la aprobación de la LPOL. De esta forma, y aunque en ningún momento el legislador dice expresamente en la norma que la ordenación del litoral incluye la gestión de los títulos, reserva el título IV para establecer el régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre. En el primero de los capítulos se establecen los criterios de clasificación de los tramos de playas y su régimen de ocupación, que el Plan de protección y ordenación del litoral deberá determinar. Por su parte, el capítulo segundo regula las autorizaciones, y, entre las novedades, destaca el hecho de que los ayuntamientos pasan a ser competentes para el otorgamiento de las autorizaciones que se hayan previsto en sus planes de uso del litoral y de las playas y que se extienden más allá del período de la temporada.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 18/2022 de 8 de febrero, intenta aclarar el contenido de la ordenación del litoral pero, en nuestra opinión, sigue sin ser claro en su pronunciamiento. Y es que aunque dice que según se desprende del tenor literal del artículo 149.3 y de la sentencia 31/2010 de 28 de junio, la competencia sobre la gestión de los títulos de ocupación del

²³ En el mismo sentido VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, Adrián Agustín. [La Ley de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia en el régimen constitucional de atribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas](#). *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 66, 2023, pp. 272 (Fecha de último acceso 20-10-2025).

dominio público marítimo terrestre se integra en la competencia más amplia de ordenación del litoral, inmediatamente después afirma que la competencia sobre ordenación del litoral se corresponde materialmente con la competencia sobre ordenación del territorio, aunque proyectada sobre la específica franja de terreno que es el litoral y, a su vez, menciona algunas sentencias en las que identifica el objeto de la ordenación del territorio como *“la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial”* (FJ 2º).

De esta forma, en nuestra opinión, el Tribunal Constitucional en el FJ 2º de la STC 18/2022 de 8 de febrero, intenta salir del paso y no aclara tajantemente el contenido de esta competencia autonómica. Y es que no puede decir que la gestión del dominio público marítimo-terrestre forma parte de la ordenación del litoral -cuando, además, la primera es una competencia ejecutiva y la segunda exclusiva- y, justo después, decir que la ordenación del litoral forma parte de la ordenación del territorio porque esta competencia tiene como objetivo la delimitación de los usos del suelo y no la gestión del dominio público.

Aun así, la LOGIL ha dado un nuevo impulso a este debate en torno a la competencia de ordenación del litoral. En este caso, la propia ley señala que la ordenación y gestión integrada del litoral comprende, entre otros, el otorgamiento y gestión, cuando proceda, de los títulos habilitantes para la utilización del litoral (artículo 1.2.d) y que corresponde a la consejería con competencias en materia de ordenación del territorio, entre otras funciones, el otorgamiento de los títulos de intervención o la emisión de informes equivalentes, para la utilización de los espacios terrestres del dominio público marítimo-terrestre, cuando corresponda en virtud de lo previsto la norma (artículo 11.4.g). Estas afirmaciones, entre otras, conllevaron que se presentara un recurso de inconstitucionalidad el 11 de octubre de 2023 por el Presidente del Gobierno contra la LOGIL.

Fruto del análisis de constitucionalidad de la LOGIL, el Tribunal Constitucional en su sentencia 68/2024, de 23 de abril aclaró definitivamente que la *“gestión del dominio público marítimo-terrestre”* se integra dentro de la competencia de ordenación del litoral. Así señala que *“es evidente que cuando en el art. 149.3 b) EAC se indica que la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, “incluye en todo caso”, refiriéndose a la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, así como el otorgamiento de autorizaciones y concesiones, es expresiva de que el título de ordenación del litoral comprende y abarca la gestión de los títulos, sin que dicha gestión se configure como un título competencial autónomo y desconectado de la ordenación del litoral para la doctrina constitucional”* (FJ 10º a)²⁴.

²⁴ Esta sentencia merece, a juicio de VALENCIA MARTÍN, Germán. [Una decisión sorprendente: la competencia autonómica generalizada para la gestión de los títulos de uso y](#)

Aun así, el Tribunal Constitucional llega incluso más lejos al afirmar que este posicionamiento constitucional es proyectable a las Comunidades Autónomas que tengan reconocida la competencia de ordenación del litoral en sus estatutos de autonomía. Es decir, el Alto Tribunal descarta que cualquier Comunidad Autónoma deba modificar su Estatuto de Autonomía para otorgar autorizaciones de utilización y ocupación del demanio al entender incluida dicha función ejecutiva en la competencia exclusiva sobre ordenación del litoral.

Antes de esta última sentencia del Tribunal Constitucional, el Consejo Consultivo de Galicia en su Dictamen 227/2022 de 20 de julio, en el que emite un informe para resolver a la cuestión de *“si es posible entender, sin necesidad de modificación del Estatuto de autonomía de Galicia, que la competencia autonómica de ordenación del litoral comprende la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre”*, habla de una *“matización”* de las reglas de reparto competencial sentadas por el Tribunal Constitucional.

Para dar respuesta a la cuestión planteada el Consejo Consultivo afirma que la gestión del dominio público marítimo-terrestre forma parte de la competencia de ordenación del litoral. Así, y para razonar que no se produce una vulneración de las competencias estatales, señala que las funciones ejecutivas de la gestión del dominio público marítimo-terrestre *“no forman parte de las facultades del Estado derivadas de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre ni de la competencia estatal del artículo 149.1.23ª de la CE”*, y eso *“porque las competencias autonómicas propias no pueden extenderse a ámbitos de competencia estatal del artículo 149.1 de la CE (al constituir el límite infranqueable de la asunción competencial ex artículo 149.3 de la CE, primer inciso) de igual forma que “el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede (...) reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre” (STC 46/2007, de 1 de marzo)”*.

El razonamiento anterior lleva al Consejo Consultivo de Galicia a decir que *“aunque las funciones ejecutivas referidas a la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre no se encuentren recogidas de manera explícita ni en la Constitución ni en el Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma gallega, sí es perfectamente deducible su inclusión en la competencia de ordenación del litoral [...] por la generalidad con la que el artículo 27.3 del Estatuto de autonomía de Galicia se pronuncia, por la exclusividad competencial que proclama y la falta de mayores especificaciones o limitaciones expresas, por la descripción que del contenido funcional de las competencias exclusivas asumidas por la*

[ocupación del dominio público marítimo-terrestre \(STC 68/2024\)](#). Actualidad Jurídica Ambiental, n. 159, 2025 (Fecha de último acceso 20-10-2025), ser objeto de crítica, porque no representa un modelo ejemplar de argumentación, ya que no intenta persuadirnos de la existencia de una “evolución” de la doctrina anterior, que haría lógica y razonable la conclusión.

Comunidad Autónoma de Galicia se hace en el artículo 37.2 de dicho Estatuto (de manera acorde, como vimos, con la doctrina del Tribunal Constitucional), así como por ser una interpretación posible del bloque de constitucionalidad, ya admitida expresamente en las SSTC 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, de 13 de octubre, y también acorde con la doctrina actual del Tribunal Constitucional derivada de las SSTC 31/2010, de 28 de junio, y 18/2022, de 8 de febrero". Y concluye el órgano consultivo afirmando que "se deduce que la competencia asumida por la Comunidad Autónoma gallega sobre la "ordenación del territorio y del litoral" comprende todas las facultades o funciones que naturalmente son desarrolladas en relación con tal materia, incluidas las facultades sobre la "gestión" de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo terrestre, comprensibles de las funciones ejecutivas de otorgamiento (y, consiguientemente, también las relativas a la prórroga, modificación y extinción) de las autorizaciones y concesiones previstas en la normativa de costas para la utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre del litoral gallego no adscrito" y que "tales funciones ejecutivas sobre la "gestión" de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo terrestre corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia como competencia propia, no formando parte de las facultades del Estado derivadas de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre ni de la competencia estatal sobre protección del medio ambiente, sin que tampoco las retenga el Estado en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3 de la CE".

Por todo ello, y principalmente desde la aprobación de la LOGIL y del pronunciamiento del Tribunal Constitucional en torno a su constitucionalidad, podemos hablar de un cambio en el contenido de la ordenación del litoral tal y como se ha entendido tradicionalmente. A partir de ahora, el Tribunal Constitucional no deja dudas de que la "gestión del dominio público marítimo-terrestre" forma parte de la competencia de ordenación del litoral.

Fruto de este cambio, la LPOCV, ha precisado en el artículo 1.2.c) que la protección y la ordenación y gestión integrada del litoral comprende, entre otras, el otorgamiento y la gestión, cuando proceda, de los títulos habilitantes para la utilización del litoral. De esta forma, la LPOCV incluye dentro de la competencia de ordenación del litoral la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre sin necesidad de modificar el Estatuto de la Comunidad Valenciana, como lo hizo la LOGIL y, posteriormente, ratificó el Tribunal Constitucional.

Independientemente de la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre quedan otras funciones que los Estatutos de Autonomía catalán, andaluz y canario han incluido dentro de la ordenación del litoral como es la regulación y gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre y la ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general y la participación en la planificación y programación de las que sí obtengan tal catalogación. Sobre estas concretas

funciones no se ha pronunciado expresamente el Tribunal Constitucional, por lo que no podemos decir si las considera parte de la competencia de ordenación del litoral. Aun así, entendemos que si se admite que las Comunidades Autónomas tengan competencia sobre la gestión del dominio público marítimo-terrestre, y esta forma parte de la competencia de ordenación del litoral, es lógico que esta competencia también incluya su régimen económico²⁵. En este sentido, la LPOL dedica el Título V al Régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre, que establece sus propios cánones, tasas y precios públicos, sin perjuicio de los cánones y los pagos que sean exigibles por otras Administraciones.

Distinto puede ser el caso de la función de la ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general y la participación en la planificación y programación de las que sí obtengan tal catalogación. En este caso, esta función no se encuentra ligada a ninguna otra función que se encuadre dentro de la genérica competencia de ordenación del litoral. Aun así, la LPOL sí que señala expresamente que es competencia de la Generalidad la gestión y ejecución de las obras y las actuaciones en el litoral que no sean de interés general y la participación en la planificación y la programación de las obras de interés general situadas en el litoral (artículo 29 apartados i) y j). La LOGIL, por su parte, aclara en su Disposición adicional décima que lo establecido en la ley se entenderá sin perjuicio de lo estipulado en su legislación específica para las obras y actuaciones de interés general del Estado, que se regirán por la norma estatal sectorial que resulte de aplicación en cada caso.

Dicho esto, podríamos concluir que, las nuevas leyes de ordenación del litoral y, especialmente los nuevos pronunciamientos del Tribunal Constitucional acerca de las mismas, redefinen el contenido de la ordenación del litoral y lo amplían en relación con el contenido tradicional que se le ha dado y que ha estado vinculado a la ordenación del territorio²⁶. Es más, tras los últimos pronunciamientos del Alto Tribunal, todas las Comunidades Autónomas con competencia en ordenación del litoral, hayan introducido o no en sus Estatutos una mención a las distintas funciones mencionadas, como la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, tienen la competencia sobre estas y la tienen desde que asumieron la competencia sobre

²⁵ En el mismo sentido EGUINO DE SAN ROMÁN, Román. La Ley de Costas y las (nuevas) competencias autonómicas de gestión del dominio público marítimo-terrestre estatal. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 67. 2024.

²⁶ Como dice PONS CÁNOVAS, Ferran. El cambio de paradigma en la capacidad autonómica de regular la utilización y protección del litoral derivado de la STC 68/2024. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 242, 2025, el nuevo paradigma que se desprende de la sentencia transformará tanto el marco normativo autonómico de la utilización del litoral respectivo como su gestión.

ordenación del litoral porque, como ha señalado el Tribunal Constitucional, la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre forma parte de la competencia de ordenación del litoral.

El problema en este caso será determinar hasta donde alcanzan dichas funciones que forman parte de la ordenación del litoral. En este punto tienen un papel trascendental los reales decretos de transferencia de competencias ya que pueden dar una pauta del alcance de esta competencia. Aun así, debe tenerse en cuenta que, según es doctrina constitucional consolidada, los reales decretos de traspasos no atribuyen competencias, sino que transfieren medios humanos y/o materiales para el ejercicio de competencias dispuestas por la CE y/o los estatutos de autonomía²⁷.

De esta forma, y tomando como base los Reales Decretos sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, Canarias, Islas Baleares, País Vasco y Galicia en materia de ordenación y gestión del litoral, podemos determinar el alcance de las siguientes competencias asumidas por dichas Comunidades Autónomas²⁸:

- a) Gestión de los títulos de ocupación de uso del dominio público marítimo-terrestre

²⁷ Así también lo afirma EGUINO DE SAN ROMÁN, Román. [La gestión del dominio público marítimo-terrestre tras las SSTC 31/2010 y 18/2022](#). *Revista de Administración Pública*, núm. 222, 2023, pp. 181-208 (Fecha de último acceso 20-10-2025), citando las sentencias del Tribunal Constitucional 25/1983, SSTC 87/1983, 88/1983, 77/1984 y 125/1984.

²⁸ Nos referimos al 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, al 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, al Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral, al Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación y gestión del litoral, al Real Decreto 994/2022, de 29 de noviembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de ordenación y gestión del litoral, al Real Decreto 1310/2024, de 23 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ordenación y gestión del litoral y al Real Decreto 394/2025, de 13 de mayo, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación y gestión del litoral.

En primer lugar, las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, Canarias, Islas Baleares, País Vasco y Galicia son competentes para gestionar y otorgar las autorizaciones de uso de temporada, las autorizaciones de actividades en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, las autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles, y las autorizaciones en zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar, a la vez que se encuentran legitimadas para llevar a cabo su vigilancia y aplicar el régimen sancionador, en el caso de que fuera necesario.

En el caso de las concesiones, las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, Canarias, Islas Baleares, País Vasco y Galicia son competentes para gestionar las concesiones requeridas para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las de ocupación del mismo exigidas para las explotaciones de acuicultura, las que amparan usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a un año, las amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos, las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables, e igualmente, las que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar y aquéllas 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. Asimismo, las citadas Comunidades Autónomas disponen de la competencia para la vigilancia, tramitación e imposición de las sanciones que correspondan, así como la recaudación de las multas, en lo que se refiere al incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de las concesiones demaniales, la gestión del registro de concesiones en dominio público marítimo-terrestre en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y la emisión del informe previo al rescate de las concesiones demaniales cuando, por razones de interés general, sea competencia de la Administración General del Estado el ejercicio de esta función.

En tercer lugar, las Comunidades Autónomas asumen también la competencia sobre las concesiones de obras fijas en el mar.

b) Régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre

Los Reales decretos de transferencia señalan que la Administración General del Estado se reserva las funciones de fijar el importe de los cánones por la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre y de

ejercer la titularidad sobre los derechos económicos devengados por la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer otros cánones por explotación de actividad. Asimismo, añaden que el Estado recaudará el importe de los cánones para la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre y las Comunidades Autónomas recaudarán el canon para la explotación de la actividad, sin perjuicio de que ambas partes acuerden mecanismos para facilitar esta gestión a los usuarios.

La anterior precisión en relación a la competencia que tienen el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto a la regulación y gestión del régimen económico-financiero es acorde con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que señala que es al legislador estatal a quien corresponde establecer el canon demanial por cuanto es el Estado quien ostenta la titularidad del dominio público por cuya utilización se exige el canon²⁹. Así, tras la reforma de los Estatutos de Autonomía y la aprobación de los Reales Decretos de transferencia, el Estado sigue siendo la Administración competente para fijar el importe de los cánones por la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre y de ejercer la titularidad sobre los derechos económicos devengados por la utilización o aprovechamiento del mismo, así como para recaudar el importe de dichos cánones. Las Comunidades Autónomas, por su parte, podrán establecer y recaudar otros cánones por explotación de actividad.

En cuanto a la recaudación del canon se establece una diferencia entre Cataluña y el resto de las Comunidades Autónomas puesto que la primera recauda el canon para la explotación de la actividad en lo que respecta a las concesiones, mientras que en Andalucía, Islas Baleares, Canarias, País Vasco y Galicia la determinación y la recaudación del canon se mantienen en manos del Estado.

- c) Ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general y la participación en la planificación y programación de las que sí obtengan tal catalogación

Atendiendo a esta distinción interpretativa las Comunidades Autónomas asumen dos tipos de competencias en función de la catalogación de la obra en concreto.

En primer lugar, cuando las obras y actuaciones en cuestión que se desarrollen en el litoral no hayan sido declaradas como de "*interés general*", las Comunidades Autónomas dispondrán de la competencia exclusiva para la planificación,

²⁹ SSTC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 28º) y 149/1991, de 4 de julio (FJ 5º A).

elaboración y aprobación de proyectos, así como para la gestión y ejecución de las mismas. En contraposición, en el caso de las Islas Baleares la competencia para la ejecución de obras y actuaciones en el litoral que no sean de interés general es ejecutiva y no exclusiva *ex* artículo 32.17 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

En segundo lugar, en el caso de que las obras sí hayan sido catalogadas de interés general, las Comunidades Autónomas no ostentan una competencia exclusiva sobre las mismas, pero sí que disponen de varias funciones que le permiten participar en su proceso de planificación. Por un lado, participan en la planificación y programación de las mismas a través de la emisión de un informe previo al pliego que sirva de base para la redacción de los proyectos correspondientes a obras de interés general. Por otro lado, las Comunidades Autónomas también tienen la facultad de intervenir en la consideración de una obra como de interés general, mediante la emisión de un informe previo. Lo mismo ocurrirá en el caso de que se trate de obras públicas de su titularidad.

La articulación de esta participación se llevará a cabo a través de los órganos y procedimientos multilaterales a los que se remiten los citados preceptos estatutarios. Los cuales podemos entender que se tratan de las Conferencias Sectoriales que se encuentran reguladas en los artículos 147 a 151 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo LRJSP).

4.3. Instrumentos más completos de ordenación del litoral

Como hemos señalado, hasta ahora la ordenación del litoral de las Comunidades Autónomas se ha articulado de modo sectorial y se ha desarrollado, principalmente, a través de instrumentos de ordenación del territorio con incidencia en el litoral. De esta forma, una de las grandes asignaturas pendientes que ha tenido la ordenación del litoral es la existencia de instrumentos específicos de planificación del espacio litoral.

Ante esta realidad, la LPOL, la LOGIL y la LPOCV introducen nuevos instrumentos de ordenación del litoral que persiguen una planificación integral del conjunto de este espacio de acuerdo con la Recomendación 2002/413/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras de Europa.

Por un lado, la LPOL introduce dos instrumentos de ordenación y gestión del litoral: el Plan de protección y ordenación del litoral y los planes de uso del litoral y de las playas. La Ley define el Plan de protección y ordenación del litoral como el instrumento básico de ordenación y gestión integrada del ámbito

terrestre y marino del litoral catalán, y configura los planes de uso del litoral y de las playas como un instrumento para ordenar, en el ámbito municipal, los servicios de temporada y determinadas actividades que se planifique situar a lo largo del año en el dominio público marítimo-terrestre y en los terrenos de titularidad pública que incluya situados en su zona de servidumbre de protección.

En ambos casos, se trata de instrumentos más completos respecto a los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero catalán no solo por su ámbito de aplicación más extenso, sino por su contenido. Así, entre las prescripciones normativas del Plan de protección y ordenación del litoral destacan las que permitirán la clasificación y la categorización de tramos de playas y la determinación de los umbrales de su capacidad de carga, la definición de los límites máximos de ocupación, y el establecimiento de normas, directrices o recomendaciones para el uso de estos espacios en términos de seguridad. Asimismo, también prevé la incorporación de medidas de adaptación de la costa a los efectos del cambio climático.

Por otra parte, los planes de uso del litoral y de las playas completan lo previsto en el Plan de protección y ordenación del litoral y, entre otros objetivos, determinará las actividades susceptibles de ser autorizadas en la playa por el ayuntamiento como consecuencia de fiestas de relevancia local, eventos deportivos, culturales, de interés general con repercusión turística u otras ocupaciones mediante instalaciones desmontables, concretará las actividades y las instalaciones que pueden llevarse a cabo en el paseo marítimo, determinará las playas que deben disponer de lugares de baño accesibles y el número mínimo de puntos que corresponden a cada una de ellas y prohibirá las actividades privadas molestas e incompatibles con los valores medioambientales en las playas situadas en los espacios protegidos del litoral.

En lo que respecta al contenido estrictamente urbanístico de estos planes debemos decir que, aunque el Plan de protección y ordenación del litoral tiene la naturaleza jurídica propia de los planes directores urbanísticos y le son de aplicación las disposiciones de la legislación urbanística aplicables a estos planes urbanísticos, no sabemos si en el mismo se llevará a cabo una clasificación del suelo del litoral o se remitirá a lo establecido en los Planes directores urbanísticos del sistema costero.

Por otro lado, la LOGIL también articula un sistema de instrumentos de ordenación del litoral más completo que el Plan de ordenación del litoral de Galicia no solo porque incluye un ámbito de extensión superior a este sino por el contenido mucho más completo que presenta. Así, introduce varios instrumentos que persiguen la gestión integrada del todo el litoral gallego. En

primer lugar, toma como punto de partida la puesta en valor de la economía azul, mediante la estrategia de economía azul de Galicia. Junto a esta, las directrices de ordenación del litoral se configuran como el elemento básico de la planificación del litoral, ofreciendo una visión global de la ordenación, la cual servirá de referencia para formular los demás instrumentos.

Como pieza central del sistema de instrumentos de ordenación del litoral gallego, se regulan dos planes de ordenación del litoral: para los espacios terrestres y marítimo-terrestres, el Plan de ordenación costera, y para los espacios marinos, el plan de ordenación marina. El primero es el instrumento básico de ordenación de los espacios terrestre e intermareal del litoral de Galicia, que pretende dotar al litoral de un marco normativo estable que lo proteja de forma efectiva y lo provea de un conjunto de principios, criterios y normas que garanticen una ordenación basada en criterios de sostenibilidad y la conservación, protección y puesta en valor de estos espacios del litoral.

De acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional cuarta de la LOGIL, el Plan de ordenación del litoral de Galicia pasará a denominarse “*Plan de ordenación costera de Galicia*” y deberá ser revisado, para su adaptación a la ley. De esta forma, el actual Plan de ordenación del litoral de Galicia modificará su contenido y será más completo en atención a lo dispuesto en la LOGIL. Un ejemplo de este cambio es el hecho de que el Plan de ordenación del litoral de Galicia diferenciaba entre dos categorías de ordenación -áreas continuas y discontinuas- y ahora, tras la aprobación de la nueva ley, se distinguen tres tipos de espacios: área de protección ambiental; área de mejora ambiental y paisajística; y área de reordenación, por lo que el uso de cada espacio variará.

El plan de ordenación marina, en contraposición, es el instrumento básico de ordenación de los espacios marinos del litoral de Galicia, que se elaborará en el marco de la estrategia de economía azul, para ordenar las actividades humanas que se desarrollan sobre el medio marino en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia. Aun así, y debido a los espacios que puede incluir este plan, la LOGIL prevé que el propio plan limite la fuerza vinculante de sus determinaciones al establecer el carácter orientativo o vinculante de las mismas. De esta forma salva el contenido de las competencias que sobre el espacio marino ostenta el Estado.

El sistema de instrumentos de ordenación y gestión se cierra con la regulación de dos planes de naturaleza facultativa, que permitirán disponer de un instrumento adecuado que ordene las rías y las playas en caso de resultar necesario, y con la remisión a los planes sectoriales, regulados en la normativa de ordenación del territorio para determinadas actividades sobre el litoral.

Por último, la LPOCV también prevé unos instrumentos de ordenación del litoral más completos que el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral. Concretamente, la LPOCV instauro dos categorías de planes -el plan de ordenación costera y los planes especiales- que se unen a las directrices de ordenación del litoral.

El Plan de ordenación costera es el instrumento básico de ordenación que pretende dotar al litoral valenciano de un marco normativo estable que lo proteja de forma efectiva a través del establecimiento de un conjunto de principios, criterios y normas que garanticen una ordenación basada en criterios de sostenibilidad y la conservación, protección y puesta en valor de estos espacios del litoral de forma armonizada con su aprovechamiento económico. Este plan tiene la naturaleza jurídica de plan de acción territorial integrado, y fijará para los planes territoriales integrados, además de los contenidos mínimos establecidos en el Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, o norma que le sustituya, determinaciones como el diagnóstico del estado del litoral, la concreción de las determinaciones de las directrices de ordenación del litoral, el establecimiento de un modelo territorial a partir de la identificación y caracterización de las distintas áreas que conforman el litoral, el desarrollo de los objetivos de ordenación asignados a cada área del litoral en esta ley, las medidas orientadas a la preservación del paisaje litoral y del patrimonio cultural, material e inmaterial y la determinación de los espacios afectados por la regresión costera, sin perjuicio de lo establecido en la normativa de costas y a lo declarado por la Administración del Estado, entre otras.

De acuerdo con la Disposición Transitoria segunda de la LPOCV, hasta la adaptación del Plan de Acción Territorial Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana a la citada ley, seguirán vigentes las disposiciones normativas que no contradigan lo establecido en ella.

Respecto a los planes especiales, la LPOCV diferencia dos tipos: los planes especiales de las playas y los planes especiales de núcleos urbanos de especial valor etnológico. Los primeros se aprobarán solo cuando se estimen insuficientes las previsiones del planeamiento municipal o cuando exista continuidad entre las playas pertenecientes a distintos términos municipales y se considere necesario homogeneizar la ordenación y contendrán determinaciones como la descripción del ámbito espacial objeto de ordenación, referido a una o varias playas y el análisis de la capacidad de carga y de acogida y, en su caso, límites máximos de ocupación, entre otros. Estos planes especiales completarán el catálogo de playas que se aprobó junto con el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral.

Los planes especiales de núcleos urbanos de especial valor etnológico se aprobarán, previa solicitud del ayuntamiento en el que radiquen o de oficio, o a instancia del interesado, para los núcleos urbanos con especiales valores etnológicos aquellos conjuntos de edificaciones residenciales, comerciales o vinculados a actividades económicas tradicionales, que cumplan las dos siguientes características: a) que acumulen valores culturales, históricos o etnológicos que merezcan ser conservados, incluyendo los propios del patrimonio cultural inmaterial; y b) que estén integrados en el entorno costero de forma que su demolición o supresión supusiera una pérdida de los valores propios del patrimonio cultural, histórico o etnológico. Estos planes son un intento de proteger otros espacios litorales que incluyen suelos urbanos y contendrán la descripción del ámbito espacial objeto de ordenación, que abarcará el estricto espacio que ocupe el núcleo, el estudio de resiliencia frente a los cambios meteorológicos y climáticos, el análisis del sector turístico y, en su caso, establecimiento de objetivos de calidad y sostenibilidad, las limitaciones a las modificaciones constructivas y la prohibición de nuevas edificaciones o el aumento de la volumetría de las existentes y la formulación, en su caso, de los programas de inversiones públicas vinculadas al adecuado mantenimiento de los núcleos y las obligaciones de conservación de quienes ostenten derechos sobre bienes en ellos incluidos.

Por todo ello, los nuevos instrumentos de ordenación del litoral que introducen la LPOL, la LOGIL y la LPOCV serán más completos que los planes existentes. Aún no sabemos el contenido exacto de los mismos pero, de la lectura de las citadas leyes podemos saber que –generalmente– ampliarán su ámbito de extensión respecto a los instrumentos anteriores y que parece que serán más ambiciosos en cuanto al contenido a desarrollar.

4.4. Mejora de la coordinación interadministrativa y la participación pública

Una de las principales novedades que incorporan la LPOL, la LOGIL y la LPOCV es la existencia de mecanismos e instrumentos de participación pública que facilitan la coordinación de las distintas políticas que tienen presencia en el litoral. Se trata de instrumentos que persiguen la gestión integrada de este espacio de acuerdo con las directrices de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (2002/413/CE), y el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, adoptado en el marco del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona).

En el caso de la LPOL, el artículo 27 garantiza una mayor información pública, regulando el carácter público del registro de concesiones, la exigencia de publicar los pliegos de condiciones generales de concesiones y autorizaciones, y la exigencia de un trámite de información pública en relación a concesiones y autorizaciones de plazo superior al año.

Más destacable es la creación del Consejo Rector del Plan de Protección y Ordenación del Litoral y los consejos rectores de los planes de uso del litoral y de las playas, que, según establece la ley, ejercen las funciones de participación, consulta y tutela de la gestión, velando por el cumplimiento de la normativa reguladora. Se trata de órganos que tienen representantes de las administraciones públicas competentes y de asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales para favorecer las sinergias entre la iniciativa pública y la privada.

Junto a estos órganos, y con una función más de coordinación interadministrativa se crea la Comisión de Ordenación del Litoral dependiente de la Administración de la Generalidad, con funciones de carácter resolutivo, consultivo e informativo y, a instancias de los ayuntamientos, con funciones interpretativas. Este órgano está compuesto por representantes de los departamentos y los entes locales con competencias en materia de ordenación del litoral y personas con reconocido prestigio profesional y experiencia en materia ambiental, de lucha contra el cambio climático, de costas y de urbanismo. Además, ostenta competencias fundamentales para la ordenación del litoral como son aprobar definitivamente el plan de uso del litoral y de las playas, otorgar las concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, establecer sus modificaciones sustanciales y sus prórrogas, entre otras.

En el caso de la LOGIL, la norma señala que todas las acciones de ordenación del litoral deben realizarse garantizando la coordinación institucional, a través de mecanismos, procedimientos y órganos adecuados que permitan asegurar tanto la coherencia en las actuaciones de las administraciones y órganos con competencias en los espacios terrestres, marinos o marítimo-terrestres del litoral como la coordinación entre la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y las administraciones de las entidades locales en la aprobación de instrumentos de ordenación del litoral. A su vez, la ley indica que las administraciones públicas de Galicia velarán por la participación de las poblaciones locales, los operadores económicos, los agentes sociales y la sociedad civil en la ordenación del litoral.

Para conseguir este propósito, la LOGIL crea distintos órganos. En primer lugar, crea la Comisión Interdepartamental de Coordinación de la Ordenación del Litoral para la coordinación de la elaboración, aplicación y seguimiento de

los instrumentos de ordenación del litoral. Se trata de un órgano formado por las personas titulares de las consejerías con competencias en la ordenación del litoral.

En segundo lugar, y propiamente como órganos de participación, consulta y asesoramiento, se crean la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo y el Foro del Litoral de Galicia. El primero es un órgano que ejerce la función consultiva en materia de ordenación del litoral, correspondiéndole el asesoramiento y la emisión de informes relativos a la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo sobre el litoral. Por otro lado, el Foro es el máximo órgano colegiado de participación, asesoramiento y consulta en materia de ordenación del litoral, integrado por las administraciones, universidades, organismos científicos, organizaciones de los sectores productivos, organizaciones ambientales y aquellas cuyo objetivo sea la defensa y protección del patrimonio cultural.

Por su parte, la LPOCV también apuesta por la colaboración y coordinación interadministrativa y constituye en un principio rector de la ordenación del litoral la colaboración entre administraciones de acuerdo con el principio de buena fe y lealtad institucional. Así al igual que la LOGIL, el artículo 5 señala que todas las acciones de ordenación del litoral previstas en la LPOCV deben realizarse garantizando la coordinación institucional, a través de mecanismos, procedimientos y órganos adecuados que permitan asegurar la coherencia en las actuaciones de las Administraciones y órganos con competencias en los espacios terrestres, marinos o marítimo-terrestres del litoral. Así, y para la implementación de políticas públicas de conservación, mejora y de desarrollo sostenible del litoral, la ejecución de actuaciones estratégicas o la gestión de ámbitos, espacios o elementos del litoral en los que puedan tener interés otras Administraciones, señala la ley que podrán promoverse convenios de colaboración y fórmulas de cooperación que favorezcan la adopción de decisiones conjuntas y responsabilidades compartidas.

Para conseguir este objetivo, la LPOCV instaure dos mecanismos: la creación de un órgano colegiado – la Comisión Interdepartamental de Coordinación de Ordenación del litoral- y la instauración de redes y asociaciones para fomentar la participación de la sociedad civil en el desarrollo sostenible del litoral.

Respecto a la Comisión Interdepartamental de Coordinación de Ordenación del Litoral, la LPOCV la crea para la elaboración, aplicación y seguimiento de los instrumentos de ordenación del litoral. Se trata de un órgano colegiado del que formarán parte, al menos, las personas titulares de las consejerías con competencias en materia de ordenación del litoral, turismo, medio ambiente,

costas y patrimonio cultural y asimismo una representación de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias y de cada una de las tres diputaciones provinciales de la Comunidad Valenciana.

Por otro lado, la LPOCV persigue que se fomente la participación y, en especial, la participación de las asociaciones vinculadas al litoral, así como de la educación ambiental mediante la creación de redes y asociaciones. Estas redes que se constituyan tendrán como objetivo, entre otros, fomentar la colaboración entre todos los agentes relacionados con el litoral en el planteamiento del conocimiento y la obtención de la mejor información disponible, facilitar el conocimiento mutuo y mejorar la transferencia de información y conocimiento entre organismos científicos, sectores productivos, sociedad civil y administraciones públicas y favorecer el debate y la participación sobre asuntos de interés para la sostenibilidad ambiental, económica y social del litoral.

Por todo ello, la introducción de estos mecanismos e instrumentos de coordinación administrativa y participación pública son el mejor ejemplo de que se apuesta por un nuevo modelo de gobernanza litoral enfocado en la coordinación de las distintas Administraciones y la participación pública. Con ello se quiere dar solución a uno de los principales problemas que se le ha achacado a la gestión del litoral.

5. CONCLUSIONES

La ordenación del litoral es una competencia que todas las Comunidades Autónomas han asumido de manera exclusiva en sus Estatutos de Autonomía. A pesar de ello, se trata de una competencia que siempre ha estado ligada a la ordenación del territorio lo que ha supuesto una pérdida de la identidad de la misma a pesar de tener una naturaleza diferente.

Sin embargo, a raíz de la aprobación de la LPOL, de la LOGIL y de la LPOCV, y de las sentencias del Tribunal Constitucional 18/2022, de 8 de octubre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LPOL y 68/2024, de 23 de abril que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LOGIL, podemos hablar de un cambio en lo que respecta a la ordenación del litoral -tal y como se ha entendido tradicionalmente- ya que se ha conseguido individualizar esta competencia y dotarla de un mayor contenido y extensión respecto a lo que hasta entonces conocíamos como competencia de ordenación del litoral.

En primer lugar, la LPOL y la LOGIL han superado el concepto rígido de litoral que utilizaban los instrumentos de ordenación del litoral vigentes y han

ampliado la extensión del mismo en tres ámbitos: terrestre, dominio público marítimo-terrestre y marítimo. En el ámbito terrestre, los nuevos planes de ordenación del litoral van a ampliar su ámbito de actuación a espacios terrestres no incluidos en los ya aprobados instrumentos de ordenación del litoral, como un espacio más amplio para la zona de influencia. En el ámbito del dominio público marítimo-terrestre, los nuevos instrumentos de ordenación del litoral incluyen este espacio en su ámbito de ordenación, a diferencia de algunos instrumentos de ordenación del litoral ya aprobados. Y, en el ámbito marítimo, los nuevos instrumentos van a incluir también espacios marítimos y, en concreto, el mar territorial que era un espacio que no se integra dentro de los instrumentos de ordenación del litoral autonómicos aprobados.

En segundo lugar, y principalmente desde la aprobación de la LOGIL y del pronunciamiento del Tribunal Constitucional en torno a su constitucionalidad, podemos hablar de un cambio en el contenido de la ordenación del litoral tal y como se ha entendido tradicionalmente. A partir de ahora, el Tribunal Constitucional no deja dudas de que la “gestión del dominio público marítimo-terrestre” forma parte de la competencia de ordenación del litoral. Y, es más, tras los últimos pronunciamientos del Alto Tribunal, todas las Comunidades Autónomas con competencia en ordenación del litoral, hayan introducido o no en sus Estatutos la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, tienen la competencia sobre esta y la tienen desde que asumieron la competencia sobre ordenación del litoral, con los problemas que ello puede acarrear.

En tercer lugar, la LPOL, la LOGIL y la LPOCV introducen nuevos instrumentos de ordenación del litoral más completos que los ya aprobados instrumentos de ordenación del litoral que persiguen una planificación integral del conjunto de este espacio de acuerdo con la Recomendación 2002/413/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras de Europa.

Y, en cuarto lugar, otra de las principales novedades que incorporan la LPOL, la LOGIL y la LPOCV es la existencia de mecanismos e instrumentos de participación pública que facilitan la coordinación de las distintas políticas que tienen presencia en el litoral, como es la creación de órganos colegiados.

6. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE I FONT, Josep María. El régimen jurídico del litoral catalán: especial referencia a la reforma de la Ley de costas operada por la Ley

2/2013 y al nuevo Reglamento general de costas aprobado por el Real Decreto 876/2014. Barcelona: Atelier, 2014.

AGUIRRE I FONT, Josep María. La nueva regulación de la costa en Cataluña: la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 46, 2021, pp. 35-62.

BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel. Las áreas litorales en España. Barcelona: Ariel, 2004.

BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel. Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral. Barcelona: oikos-tau, 1994.

CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa. (Coord.). Ordenación del litoral. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 2001.

EGUINO DE SAN ROMÁN, Román. La gestión del dominio público marítimo-terrestre tras las SSTC 31/2010 y 18/2022. *Revista de Administración Pública*, núm. 222, 2023, pp. 181-208. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2023-12/40320rap22206eguino-de-san-roman.pdf> (Fecha de último acceso 20-10-2025).

EGUINO DE SAN ROMÁN, Román. La Ley de Costas y las (nuevas) competencias autonómicas de gestión del dominio público marítimo-terrestre estatal. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 67. 2024.

MEILÁN GIL, José Luis. Comunidades Autónomas y Dominio Público Marítimo-Terrestre. El proyecto de la Ley de costas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 108, 1988, pp. 13-35.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel. La gestión integrada del litoral. En: NÚÑEZ LOZANO, María Carmen. (Dir.). *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*. Madrid: Iustel, 2010.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel. La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes. *Revista Derecho Urbanístico*, núm. 76, 1982, pp. 27-96.

MORENO CÁNOVES, Antonio. Régimen jurídico del litoral. Madrid: Tecnos, 1990.

- PÉREZ CONEJO, Lorenzo. Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas. Granada: Comares, 1999.
- PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco. La ordenación de los espacios terrestres. En: NÚÑEZ LOZANO, María Carmen (Dir.). Estudios Jurídicos sobre el Litoral. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.
- PONS CÁNOVAS, Ferran. El cambio de paradigma en la capacidad autonómica de regular la utilización y protección del litoral derivado de la STC 68/2024. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 242, 2025.
- SAINZ MORENO, Fernando. Término municipal y dominio marítimo. *Revista de Administración Pública*, núm. 112, 1987, pp. 173-212. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=16924> (Fecha de último acceso 20-10-2025).
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier. Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia. Galicia: Consellería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia, 2003. Disponible en: https://derechopublicoglobal.es/wp-content/uploads/2013/10/Bases_doctrinales_y_juridicas_para_un_modelo_de_gestion_integrada_y_sostenible.pdf (Fecha de último acceso 20-10-2025).
- SUAREZ VIVERO, Juan Luis. Delimitación y definición del espacio litoral. En: A.A.V.V., Actas de las jornadas sobre el litoral de Almería. Almería: Instituto de estudios almerienses, 1999. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2246890> (Fecha de último acceso 20-10-2025).
- TORRES BARQUILLA, Yolanda. La Ordenación del litoral: un estudio comparado entre Portugal y España. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 112, 2022, pp. 91-127.
- TORRES LÓPEZ, María Asunción. Las estrategias marinas como principal instrumento de planificación en aplicación de la Ley 41/2010. En: ARANA GARCÍA, Estanislado y SANZ LARRUGA, Francisco Javier. La ordenación jurídica del medio marino en España: estudios sobre la Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino. Navarra: Aranzadi, 2012.

VALENCIA MARTÍN, Germán. 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). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 159, 2025. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2025/08/2025-09-08-Valencia-Competencia-maritima.pdf> (Fecha de último acceso 20-10-2025).

VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, Adrián Agustín. La Ley de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia en el régimen constitucional de atribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas. *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 66, 2023. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/378375245_A_Lei_de_ordenacion_e_gestion_integrada_do_litoral_de_Galicia_no_rexime_constitucional_de_atribucion_de_competencias_entre_Estado_e_comunidades_autonomas (Fecha de último acceso 20-10-2025).

ZAMBONINO PULITO, María. Sobre la cesión de la gestión de los títulos de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas. En: JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier. Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach. Pamplona: Aranzadi Thomson Reuters, 2018, Vol. 2, Tomo 2.

ZAMORANO WISNES, José. La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial. En: NÚÑEZ LOZANO, María Carmen. Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea. Madrid: Iustel, 2010.

ZAMORANO WISNES, José. La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada. Madrid: La Ley, 2013.