

LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE TRAS LAS SSTC 31/2010 Y 18/2022

ROMÁN EGUINO DE SAN ROMÁN
Universidad Internacional de Cataluña

Cómo citar/Citation

Eguino de San Román, R. (2023).
La gestión del dominio público marítimo-terrestre tras las SSTC 31/2010 y 18/2022.
Revista de Administración Pública, 222, 181-208.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.222.06>

Resumen

En sus SSTC 31/2010 y (especialmente) 18/2022 el Tribunal Constitucional valida la normativa autonómica catalana (art. 149.3 del Estatuto de Autonomía y arts. 20.1 b) y 30 d) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral) interpretando que la competencia autonómica de ordenación del territorio incluye la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre estatal.

De esta forma, el Tribunal se aparta de su doctrina tradicional, según la cual la gestión del dominio público marítimo-terrestre correspondía al Estado por ser titular de ese dominio público.

Este cambio de posicionamiento del Tribunal Constitucional suscita dudas sobre las competencias que mantiene el Estado respecto de la gestión del dominio público marítimo-terrestre.

Palabras clave

Dominio público marítimo-terrestre; Ley de Costas; adscripción.

Abstract

In its SSTC 31/2010 and (especially) 18/2022 the Constitutional Court validates the Catalan autonomous regulation (art. 149.3 of the Statute of Autonomy and arts. 20.1 b) and 30 d) of the Law of the Parliament of Catalonia 8/2020, of July 30, on coastal planning) interpreting that the autonomous competence of territorial planning includes the management of the titles of occupation of the state maritime-terrestrial public domain.

In this way, the Court departs from its traditional doctrine, according to which the management of the maritime-terrestrial public domain corresponds to the State as the owner of this public domain.

This change of position of the Constitutional Court raises doubts about the competences of the State regarding the management of the maritime-terrestrial public domain.

Keywords

Maritime-terrestrial public domain; Coastal Law; ascription.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA DOCTRINA TRADICIONAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE: 1. El art. 132.2 CE. 2. La utilización del dominio público marítimo-terrestre en la Ley 22/1988, de Costas (LC). 3. Doctrina tradicional del TC sobre la gestión del dominio público marítimo-terrestre estatal: 3.1. *El régimen de la LC fue validado por el TC en su STC 149/1991, que fijando una doctrina que, en lo esencial, ha sido reiterada en sucesivos pronunciamientos con las salvedades de sus SSTC 31/2010 y 18/2022.* 3.2. *La STC 149/1991 basa la constitucionalidad de la LC, fundamentalmente, en considerar que la titularidad estatal del demanio marítimo-terrestre legitima al Estado para incidir en las competencias de las CC. AA., si bien únicamente en la medida que sea precisa para proteger y salvaguardar dicho demanio. También se apoya expresamente en las competencias exclusivas estatales del art. 149.1.1 y 23 CE, si bien parece acudir a ellas sobre todo para justificar las prescripciones relativas a los terrenos que no son dominio público.* 3.3. *Es forzoso reconocer que la STC 149/1991 no es absolutamente clara y uniforme al fundamentar la LC, como en su momento ya señaló la doctrina.* 3.4. *Por lo que se refiere a la gestión del dominio público marítimo-terrestre, la titularidad estatal del demanio es el argumento de la STC 149/1991 para justificar la legitimación de esta regulación de la LC. Destacaremos los FFJJ 4 y 7.* 3.5. *Por lo que se refiere a la gestión del dominio público marítimo-terrestre, la titularidad estatal del demanio es el argumento de la STC 149/1991 para justificar la legitimación de esta regulación de la LC. Destacaremos los FFJJ 4 y 7.* III. LAS SSTC 31/2010 Y 18/2022. IV. ALGUNOS INTERROGANTES. V. RECAPITULACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es analizar las consecuencias que, para la gestión del dominio público marítimo-terrestre estatal, pueden derivarse de la STC 18/2022 de 8 de febrero, que sigue una línea iniciada por la STC 31/2010.

El Tribunal Constitucional (TC) abre la puerta a que las CC. AA. asuman como propias, es decir no por delegación ni transferencia del Estado, competencias en materia de gestión del dominio público marítimo-terrestre estatal.

Ese fallo del TC supone una novedad respecto de su posición tradicional sobre la legislación de costas en la que, de alguna forma, decía que era al Estado a quien, en virtud de su titularidad demanial, le correspondía tanto el establecimiento del régimen de ese dominio público como su gestión.

II. LA DOCTRINA TRADICIONAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

1. EL ART. 132.2 CE

En nuestro ordenamiento jurídico, el art. 132.2 CE consagra la naturaleza de dominio público estatal de la zona marítimo-terrestre y las playas: «Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental».

La inclusión del dominio público en el texto constitucional constituyó una novedad en nuestro derecho, pero el carácter demanial de nuestras costas constituye una constante en nuestro moderno derecho administrativo.

Así, la Ley de Aguas de 3 de abril de 1866 afirmaba que nuestras costas, mar, litoral y playas eran de dominio nacional y uso público y un pronunciamiento similar puede encontrarse en las Leyes de Puertos de 1880 y 1928; la Ley 28/1968, de 28 de abril, sobre Costas, establecía asimismo el carácter de dominio público de las playas zona marítimo-terrestre y mar territorial.

Como es sabido, la afirmación general de la naturaleza demanial de nuestras costas no impidió la existencia de propiedades privadas en ellas, sobre cuya legalidad se produjo un intenso debate doctrinal, tras el cual estaba la preocupación social por la situación de nuestras playas y su libre uso.

No es objeto de estas páginas abordar la polémica doctrinal habida sobre los enclaves privados¹; diremos simplemente que este asunto llegó al debate

¹ Entre muchos otros puede verse J. Leguina Villa (1971), «Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar», *Revista de Administración Pública*, 65, págs. 59-98 y (1974), «La defensa del uso público de la zona marítimo-terrestre», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2, págs. 185-214; M. Conde y Conde (1974), «El pretendido uso público de las playas y zona marítimo-terrestre de propiedad particular», *Revista de Administración Pública*, 73, págs. 429-453; J. M. Rodríguez Oliver (1975), «Ley de Costas y propiedades particulares», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 6, págs. 365-381. Una exposición resumida de esta cuestión puede encontrarse en F. López Ramón (2012), *Sistema jurídico de los bienes públicos*, Pamplona: Thomson Reuters Editorial Aranzadi, SA, págs. 173 y ss.

constituyente y es una de las cuestiones que está en el origen del vigente art. 132.2CE².

Dentro de las clasificaciones doctrinales sobre el dominio público, se ha considerado a estos bienes como dominio público natural³, como hizo también la STC 227/1988 (FJ 14).

2. LA UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE EN LA LEY 22/1988, DE COSTAS (LC)

Cuestión aparte del problema de las titularidades privadas, la LC abordó la cuestión de la articulación de las competencias autonómicas y la titularidad estatal de ese demanio, estableciendo un sistema que se mantiene en la actualidad.

Interesa a nuestros efectos la regulación del régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre.

Según el art. 31.2 LC:

Los usos que tengan especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad y los que requieran la ejecución de obras e instalaciones sólo podrán ampararse en la existencia de reserva, adscripción, autorización y concesión, con sujeción a lo previsto en esta Ley, en otras especiales, en su caso, y en las normas generales o específicas correspondientes, sin que pueda invocarse derecho alguno en virtud de usucapión, cualquiera que sea el tiempo transcurrido.

La LC atribuye a la Administración del Estado el otorgamiento de todos estos títulos, como formando parte de la competencia más amplia de gestión del dominio público marítimo-terrestre que asigna a dicha Administración su art. 110:

b) La gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, la declaración de zonas de reserva, las autorizaciones en las zonas de servidumbre y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo.

² Lo que dio paso a la discusión sobre los efectos del art. 132.2 CE en las situaciones de propiedad privada reconocidas por los tribunales. Aparte de los ya citados puede verse, entre otros, L. Martín-Retortillo Baquer (1982), «¿Propiedad privada de playas y zona marítimo-terrestre?» *Revista Española de Derecho Administrativo*, 34, págs. 517-528.

³ Sobre el carácter de dominio público natural del demanio marítimo-terrestre véase, entre otros, J. L. Meilán Gil (1996), «El dominio público natural y la legislación de costas», *Revista de Administración Pública*, 139, págs. 7-47. Una postura crítica con la utilidad de la noción de demanio natural en J. V. González García (1998), *La titularidad de los bienes del dominio público*, Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, SA, especialmente págs. 191 y ss.

Concesiones y autorizaciones pueden amparar tanto la utilización demanial que hagan los particulares como la que hagan las Administraciones públicas. La ley regula su contenido, procedimiento de otorgamiento, así como el régimen jurídico y económico-financiero.

La reserva (arts. 47 y 48 LC) es un título que se contempla solo para la Administración General del Estado y para fines propios de la competencia de esta.

Ha de ser declarada por el Consejo de Ministros, su duración ha de limitarse a lo necesario para la consecución de los fines citados y la utilización o explotación de la zona de reserva puede ser objeto de gestión directa o indirecta.

La adscripción (arts. 49 y 50 LC) se configura como el instrumento que permite articular el ejercicio, en el dominio público marítimo-terrestre estatal, de las competencias autonómicas en materia de puertos y vías de transporte. Así, según el art. 49.1 LC:

La adscripción de bienes de dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de titularidad de aquellas, o de ampliación o modificación de los existentes, se formalizará por la Administración del Estado. La porción de dominio público adscrita conservará tal calificación jurídica, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la utilización y gestión de la misma, adecuadas a su finalidad y con sujeción a las disposiciones pertinentes. En todo caso, el plazo de las concesiones que se otorguen en los bienes adscritos, incluidas las prórrogas, no podrá ser superior al plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general. [...].

La naturaleza de los bienes demaniales adscritos no se modifica: siguen siendo dominio público marítimo-terrestre estatal, pero la titularidad de las obras que se ejecuten sobre ellos y el otorgamiento de títulos de ocupación queda en manos de la Administración autonómica, que podrá utilizarlos directamente u otorgar a su vez los títulos que habiliten su utilización por terceros, aplicando al respecto el régimen jurídico previsto en la correspondiente normativa autonómica, que deberá respetar el régimen general que la LC establece para la protección del demanio marítimo-terrestre⁴.

La adscripción no está sujeta al pago del canon de ocupación de dominio público, pero los títulos de ocupación que otorgue la Administración autonómica sí lo están⁵.

⁴ Sobre esta cuestión en el ámbito de los puertos competencias de las CC. AA. puede verse, entre otros, a F. J. Jiménez de Cisneros Cid (2015) «Los efectos de la modificación de la Ley de Costas sobre el régimen jurídico de los puertos autonómicos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 295, págs. 45-99.

⁵ Se excepcionan las otorgadas por las CC. AA. en los puertos e instalaciones portuarias que les fueran transferidos y figuren expresamente relacionados en los correspondientes reales decretos de traspasos en materia de puertos (art. 5 Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5

La adscripción se lleva a cabo mediante el procedimiento de aprobación del proyecto de construcción o modificación del puerto o vía de transporte de titularidad autonómica: la Administración autonómica ha de remitir el correspondiente proyecto a la Administración General del Estado para que informe sobre la delimitación del dominio público estatal susceptible de adscripción, usos previstos y medidas necesarias para la protección del dominio público; la adscripción requiere que el informe sea favorable y, una vez dicho informe favorable ha sido emitido, se produce de forma implícita con la aprobación del proyecto por la Administración autonómica.

El plazo de duración de la adscripción es indefinido, ya que esta se mantiene mientras los bienes adscritos sean utilizados para el cumplimiento de los fines que justificaron la adscripción y mientras no sean necesarios para la actividad económica o el interés general, todo lo cual dará lugar a la reversión al Estado, que deberá acordarse en un procedimiento específico regulado en el art. 108 del Real Decreto 876/2014.

De este régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre establecido por la legislación de costas resulta una clara consecuencia: es el Estado, la Administración General del Estado, la que gestiona el demanio marítimo-terrestre estatal, de forma que las CC. AA., para poder ejercer sobre el dominio público marítimo-terrestre estatal sus competencias propias que impliquen la utilización de ese dominio, necesitan obtener del Estado títulos administrativos que les habiliten para utilizar ese dominio público.

3. DOCTRINA TRADICIONAL DEL TC SOBRE LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE ESTATAL

3.1. *El régimen de la LC fue validado por el TC en su STC 149/1991, que fijando una doctrina que, en lo esencial, ha sido reiterada en sucesivos pronunciamientos con las salvedades de sus SSTC 31/2010 y 18/2022*

Para que pueda comprenderse mejor el alcance de esta doctrina tradicional debe tenerse en cuenta el momento histórico de la LC y la STC 149/1991.

La instauración de la nueva organización territorial del Estado derivada de la CE 1978 dio lugar a que muy tempranamente se planteara la cuestión de si las CC. AA. podían ejercer sobre los bienes de dominio público estatal las competencias que habían asumido o si aquellos constituían un territorio excluido del ámbito de competencias autonómicas.

de septiembre, texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y disposición adicional octava del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, Reglamento General de Costas).

El TC (así SSTC 113/1983 y 77/1984) había salido al paso de esta cuestión afirmando que el concepto de dominio público servía para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten. De modo similar a la doctrina sentada en su momento por el Tribunal Supremo en relación con el demanio marítimo y los términos municipales⁶, el TC dejó establecido que el dominio público no es un criterio utilizado en la CE para delimitar competencias y sobre bienes demaniales pueden recaer competencias de distintos entes territoriales.

Las CC. AA. habían asumido competencias, como la de ordenación del litoral, que debían ejercerse sobre el demanio marítimo-terrestre y la LC condicionaba claramente ese ejercicio⁷.

En ese contexto se produjo la impugnación de la LC ante el TC, impugnación que resolvió en su citada STC 149/1991, de 4 de julio.

3.2. La STC 149/1991 basa la constitucionalidad de la LC, fundamentalmente, en considerar que la titularidad estatal del demanio marítimo-terrestre legitima al Estado para incidir en las competencias de las CC. AA., si bien únicamente en la medida que sea precisa para proteger y salvaguardar dicho demanio⁸. También se apoya expresamente en las competencias exclusivas estatales del art. 149.1.1 y 23 CE, si bien parece acudir a ellas sobre todo para justificar las prescripciones relativas a los terrenos que no son dominio público

En el FJ 1 de la STC 149/1991 encontramos la esencia de esta argumentación.

Señala el Tribunal que el principal argumento de los recursos contra la LC consiste en la supuesta vulneración de la competencia autonómica exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo (que, explica, engloba la competencia de ordenación del litoral). El TC (FJ 1B) advierte de que, por su propia

⁶ Sobre la problemática de las competencias municipales sobre el demanio marítimo-terrestre véase, entre otros, F. Sainz Moreno (1987), «Término municipal y dominio marítimo», *Revista de Administración Pública*, 112, págs. 173-210.

⁷ Como muestra del debate doctrinal suscitado sobre el proyecto de LC hemos de citar a M. J. Montoro Chiner (1988), *La Ley de Costas ¿Un proyecto viable?* *Revista Española de Derecho Administrativo*, 58, págs. 181-214.

⁸ Así lo dijo el TC en la STC 149/1991: «Aun a riesgo de incurrir en reiteraciones, no es superfluo advertir, también en este punto, que esas facultades dominicales sólo 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 y en lo que aquí más directamente nos ocupa, de la competencia autonómica para la ordenación territorial» (FJ 4.A) y lo ha reiterado de forma constante posteriormente.

amplitud, esta competencia está condicionada por las competencias que otros entes tengan sobre el territorio, puesto que no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que este haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio.

Pues bien, el Tribunal entiende (FJ 1C) que, con la LC, el Estado se mantiene dentro de sus límites competenciales y no pretende proceder a la ordenación del territorio. Dice el TC (FJ 1D) que el legislador estatal está obligado a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica como su uso público y sus valores paisajísticos, lo que no puede conseguirse:

[...] sin limitar o condicionar de algún modo las utilizaciones del demanio y el uso que sus propietarios pueden hacer de los terrenos colindantes con él y, en consecuencia, tampoco sin incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las Comunidades Autónomas costeras. Esta incidencia está legitimada, en lo que al espacio demanial se refiere, por la titularidad estatal del mismo. En lo que toca a los terrenos colindantes es claro, sin embargo, que tal titularidad no existe y que la articulación entre la obligación estatal de proteger las características propias del dominio público marítimo-terrestre y asegurar su libre uso público, de una parte, y la competencia autonómica sobre la ordenación territorial, de la otra, ha de hacerse por otra vía, apoyándose en otras competencias reservadas al Estado en exclusiva por el art. 149.1 de la C.E.

Es decir, lo que legitima al Estado para incidir con la LC en la competencia autonómica para la ordenación del territorio en el dominio público marítimo-terrestre es ser titular de este; en cambio, para justificar esa incidencia en los terrenos colindantes hace falta acudir a otros títulos, como los del art. 149.1.1 y 23 CE.

3.3. *Es forzoso reconocer que la STC 149/1991 no es absolutamente clara y uniforme al fundamentar la LC, como en su momento ya señaló la doctrina*

Así, el TC no es del todo preciso en relación con la naturaleza de los poderes que se derivan de la titularidad demanial, a los que, según la ocasión, denomina competencias, facultades o potestades⁹.

⁹ Entre otros ejemplos, en la STC 149/1991 se habla de: *competencia legislativa plena* sobre el régimen jurídico del demanio estatal, que diferencia de la competencia estatal para la legislación básica para la protección del medio ambiente (FJ 4Bh), *competencia exclusiva del Estado* para regular el régimen jurídico del demanio (FJ 4dba') y *competencia estatal* para otorgar título de ocupación (FJ 4Fb); *facultades dominicales como titular del dominio público estatal* refiriéndose al otorgamiento de concesiones o autorizaciones (FJ 4A), *facultad* que como titular del demanio ostenta el Estado para proteger su integridad y garantizar su uso público (FJ 4Bc), *facultad* de otorgar el derecho a ocupar bienes del demanio me-

García Trevijano Garnica¹⁰ destaca la *sutil distinción* entre competencias asumidas por el Estado y facultades derivadas de su titularidad demanial, haciéndose eco de cómo la doctrina ha denunciado su artificiosidad; González García¹¹, advierte de una cierta contradicción del TC; Zambonino Pulito¹² contrapone competencias autonómicas y potestades estatales derivadas de la titularidad demanial; García Pérez¹³ utiliza indistintamente los términos facultades y potestades para referirse a los poderes del Estado y en ocasiones también el de competencias.

Por otra parte, la doctrina ha señalado que la fundamentación misma de la legitimación del Estado para incidir en las competencias autonómicas no siempre parece clara.

Con anterioridad a la STC 149/1991, sin perjuicio de señalar que la titularidad del dominio público no podía justificar la atribución al Estado de todo lo relativo a la gestión y utilización del demanio¹⁴, la doctrina había buscado justificación a las facultades del titular del dominio público.

Para Menéndez Rexach la competencia exclusiva de las CC. AA. en materia de ordenación de territorio y urbanismo no podía entenderse en un sentido excluyente de otras competencias y afirma:

El art. 132.2 de la Constitución al declarar la titularidad estatal sobre estos bienes de dominio público no atribuye directamente la competencia, pero la presupone o la subraya, según palabras del TC en un supuesto referido a bienes patrimoniales (sentencia de 27 de julio de 1982), pudiendo extraerse del propio título VIII, concretamente del art. 149.1.18, la competencia del Estado para regular los bienes de dominio público¹⁵.

diente concesión (FJ 4G) y *facultades* sobre reservas, autorizaciones y concesiones relativas al demanio (FJ 7Ab); *potestad* de otorgamiento de concesiones demaniales (FJ 4Ga y b) y potestad sancionadora (FJ 6b).

¹⁰ E. García-Trevijano Garnica (1997), «El régimen jurídico de las costas españolas: la concurrencia de competencias sobre el litoral. Especial referencia al informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado», *Revista de Administración Pública*, 144, págs. 97-128.

¹¹ González García (1998:132). Para el autor se trata de una cuestión puramente nominal.

¹² M. Zambonino Pulito (1997), *Puertos y Costas: régimen de los puertos deportivos*, Valencia: Tirant lo Blanch, especialmente págs. 81-85.

¹³ M. García Pérez (1995), *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas, SA, especialmente págs. 27-44.

¹⁴ B. Noguera de la Muela (1991), «Las competencias estatales y autonómicas en la Ley de Costas de 1988», *Revista Vasca de Administración Pública*, 30, págs. 107-183.

¹⁵ A. Menéndez Rexach (1988), «La nueva Ley de Costas: el dominio público como régimen jurídico de especial protección», *Revista de Estudios Regionales*, 22, págs. 113-123. Dice también el autor: «Se ha dicho también, siguiendo una reiterada doctrina jurisprudencial, que el dominio público no supone atribución de competencias a favor de la entidad titular

Según Beladiez Rojo¹⁶:

[...] cuando el TC afirma que la condición de Dominio Público no es un criterio utilizado por la Constitución para delimitar competencias se está refiriendo a competencias exclusivas y excluyentes de las que pueden ejercer otras Administraciones Públicas en este territorio, pero no está afirmando que el Estado no tenga ningún tipo de competencia sobre esos bienes [...] la titularidad estatal sobre una categoría de bienes demaniales sería una cláusula general de atribución de competencias que cedería ante las competencias específicas que sobre esos bienes hayan asumido las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Tras la sentencia sobre la LC, García Trevijano Garnica destaca cómo, en el FJ 1 de la STC 149/1991, se dice que no es la titularidad demanial, sino la competencia del art. 149.1.1 la que legitima la regulación por el Estado de la utilización pública, libre y gratuita del demanio marítimo-terrestre¹⁷. Para García Pérez los planteamientos más conflictivos de la STC 149/1991 se producen cuando prescinde de encuadrar una determinada materia dentro de las competencias propias que confiere el título de dominio público y busca un título competencial externo, ajeno al contenido inicial o normal de la titularidad demanial¹⁸.

3.4. *Por lo que se refiere a la gestión del dominio público marítimo-terrestre, la titularidad estatal del demanio es el argumento de la STC 149/1991 para justificar la legitimación de esta regulación de la LC. Destacaremos los FFJJ 4 y 7*

Lo cierto es que la falta de precisión terminológica de las numerosas SSTC que se han referido a estos poderes del Estado es absoluta, siendo habitual que la afirmación de que la titularidad del dominio público no otorga competencias, sino facultades, vaya precedida y/o seguida de otras aparentemente contradictorias en las que se dice que en el demanio marítimo-terrestre se produce una concurrencia de competencias del Estado y autonómicas, las primeras derivadas de la titularidad demanial del Estado y las segundas de los estatutos de autonomía, y se haga referencia a las competencias estatales necesarias para preservar, mejorar, conservar ese demanio y asegurar su adecuada utilización.

Es un hecho que el dominio público no está expresamente incluido entre las materias de la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1 CE, lo que sin

de aquel. Pero esta afirmación no debe sacarse de su contexto. [...] de esta afirmación no puede deducirse que la administración titular del dominio público carezca de competencias regular la utilización y protección de esos bienes, sino justamente lo contrario, [...]».

¹⁶ M. Beladiez Rojo (1991), «Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas», en S. Martín-Retortillo Baquer (coord.) *Estudios sobre la Constitución Española, Libro homenaje a García de Enterría*, Madrid: Civitas, págs. 3685-3704.

¹⁷ García-Trevijano Garnica (1997, pág. 101).

¹⁸ García Pérez (1995, pág. 35).

duda es un obstáculo para considerar que ese poder estatal reconocidos bajo diferentes denominaciones por la jurisprudencia constitucional constituye un título competencial¹⁹.

Para nosotros, el valor de reserva de ley estatal que el TC atribuye al art. 132.2 CE (STC 227/1988, FJ 14) tiene, en la práctica, todos los efectos de una atribución competencial en sí misma: quien puede definir y regular por ley el régimen jurídico del demanio natural es únicamente el Estado. En ese sentido, quizá cabría entender, como Menéndez Rexach y Beladiez Rojo, que la afirmación del TC de que la titularidad demanial no atribuye competencias, significa que la titularidad demanial no asigna al Estado competencias que conviertan el bien demanial en una isla impermeable a las competencias de otros entes públicos, pero no que no pueda atribuirle competencias sobre dicho demanio, compatibles con las que puedan corresponder a otros entes²⁰.

Con todo, a nuestro entender, el principal argumento de la STC 149/1991 para la legitimidad de la regulación estatal es la titularidad demanial establecida en el art. 132.2 CE. Sin duda el Tribunal parte también del reconocimiento de la función social de la zona marítimo-terrestre y su relación con el art. 45 CE y acude en ocasiones puntuales a las competencias sobre condiciones básicas de igualdad y de legislación básica del medio ambiente²¹, pero el elemento clave que utiliza como justificación de la LC es la titularidad dominical del Estado²².

¹⁹ González García (1998, págs. 133-134), habla de *problema psicológico* y del *miedo reverencial al reconocimiento de títulos competenciales que no aparezcan expresamente mencionados en los arts. 148 y 149 CE*.

²⁰ Cabe recordar, por último, que la STC 227/1988 (FJ 14) relaciona la atribución al Estado del poder de determinar los bienes del demanio natural con las competencias estatales exclusivas de los números 1 y 8 del art. 149.1 de la CE: *En consecuencia, aquella forma de afectación general al dominio público mediante ley de todo un género de bienes definidos por sus características naturales compete en exclusiva al Estado, y ello tanto porque se debe entender incluida en el concepto material de legislación civil, a que se refiere el art. 149.1.8ª de la Constitución, como porque atañe a las condiciones básicas o posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, respecto de los que el Estado debe garantizar la igualdad sustancial, mediante su propia regulación, de acuerdo con el art. 149.1.1ª de la Constitución*. Para Menéndez Rexach (1988, pág. 115) la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil (art. 149.1.8) puede constituir un título competencial suficiente para regular los bienes de dominio público.

²¹ En ese sentido, valga señalar que las menciones a la competencia *ex art.* 149.1.23 contenidas en la STC 149/1991 como justificación de preceptos de la LC se refieren fundamentalmente a los terrenos contiguos a la ribera del mar (FJ 1, FJ 2, letras B, C, D y H, FJ 4Bc).

²² Al referirse a la titularidad del dominio público marítimo-terrestre, la STC 149/1991 utiliza una acepción próxima a la de propiedad: así habla de titularidad dominical y de facultades dominicales, esto es, del dueño del dominio público.

Pese a ello, este planteamiento del TC no ha sido determinante en el debate doctrinal —hoy en día quizá seguido con menor entusiasmo— sobre la naturaleza del dominio

Este argumento se reitera de forma expresa en numerosos fundamentos jurídicos, como cuando dice que de la titularidad estatal del demanio derivan facultades propias para la Administración del Estado (FJ 1 C); justifica los objetivos que han de alcanzarse a través de la protección del demanio (FJ 3.A), las facultades de tutela y policía sobre el dominio público estatal (FJ 4.A.g y FJ 6.b) o las facultades de la Administración del Estado de adscribir porciones de costa para posibilitar el ejercicio de competencias exclusivas de las comunidades autónomas (FJ 4.D.a), otorgar autorizaciones de utilización del demanio costero con circunstancias especiales o por medio de instalaciones desmontables o bienes muebles (FJ 4.E.b), otorgar el derecho a ocupar bienes de dominio público marítimo-terrestre mediante concesión (FJ 4.G.a), así como el canon demanial (FJ 5.A) o la potestad sancionadora (FJ 6.a).

Las sentencias posteriores a la STC 149/1991 utilizan los argumentos de esta para fundamentar la incidencia de la LC en las competencias autonómicas²³, sin abandonar nunca el de la titularidad dominical. En ocasiones el argumento utilizado ha sido exclusivamente el de la titularidad estatal del demanio marítimo-terrestre (entre otras, SSTC 36/1994, FJ 3; 102/1995, FJ 20; 40/1998, FFJJ 26 y 27; 46/2007, FJ 12; 149/2011, FJ 6; 34/2014, FJ 3²⁴) y en otras se acude

público como forma de propiedad o como título de intervención. De hecho, es común entre los autores de la concepción no patrimonialista del dominio público acudir a la afirmación del propio TC, en su STC 227/1988 (FJ 14), de que la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos como una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado (así entre otros, J. I. Morillo-Velarde Pérez (1992), *Dominio Público*, Madrid: Estudios Trivium y A. M. González Sanfiel (2000), *Un nuevo régimen para las infraestructuras de dominio público*, Madrid: Editorial Montecorvo. Una exposición de este interesante debate doctrinal puede verse en F. Sainz Moreno (1999), «El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la Revista de Administración Pública», *Revista de Administración Pública*, 150, págs. 477-514.

²³ Lo cierto es que las modificaciones legislativas de la LC no hacen referencia a la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre en su fundamentación competencial y, en cambio, a menudo pretenden ampararse en el art. 149.1.23 CE y, en menor medida, en el art. 149.1.1.CE. Es especialmente clara la Ley 2/2013, de 29 de mayo, en su disposición final segunda, cuyo primer párrafo dice: Esta ley se dicta al amparo de lo establecido en el art. 149.1.1.^a y en el art. 149.1.23.^a de la Constitución que atribuyen al Estado competencias en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente. [...].

²⁴ Valga por todas la STC 34/2014, FJ 3: En definitiva, aunque la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre no es en sí misma un criterio de delimitación competencial, de esa titularidad demanial derivan una serie de facultades para el Estado, entre las que se incluyen tanto la de definir el dominio y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, como la de ejercer las competencias necesarias para preservarlo, mejorarlo,

a varios argumentos a la vez, como la titularidad demanial y la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin dar clara preferencia a ninguno (entre otras, SSTC 162/2012, FJ 7; 233/2015 FJ 3; 28/2016, FFJJ 3 y 4²⁵).

3.5. Por lo que se refiere a la gestión del dominio público marítimo-terrestre, la titularidad estatal del demanio es el argumento de la STC 149/1991 para justificar la legitimación de esta regulación de la LC. Destacaremos los FFJJ 4 y 7

El FJ 4 aborda la impugnación de los preceptos de la LC que regulan la gestión del demanio marítimo-terrestre. El Tribunal se centra en lo que considera el argumento más relevante de los recurrentes, a saber, que la regulación de la LC vulneraría la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, competencia que, a juicio de los recurrentes, comprendería la gestión de ese demanio.

Para el TC, del hecho de que el dominio público no sea un criterio constitucional de distribución de competencias no se deriva necesariamente que las competencias del titular demanial deban ser absorbidas por los otros entes territoriales con competencia concurrente en ese dominio público, tesis de los recurrentes. Dice el TC (FJ 4 A):

Una cosa es, sin embargo, claro está, la necesidad de que la concesión o autorización no se otorguen contra las previsiones ordenadoras y otra bien distinta la de que [...] haya de encomendarse a la Administración competente para la ordenación también la facultad de otorgar los títulos que facultan para la utilización u ocupación de un dominio cuya titularidad no ostentan. La necesidad de llegar hasta esta última consecuencia se argumenta a partir del principio de que el dominio público no es un criterio utilizado para la delimitación competencial, de manera que, en el dominio público estatal, el Estado no tendría otras competencias que aquellas que, respecto de cualquiera otra parte del territorio nacional, le reserva el art. 149 de la Constitución, bien por reservárselas en exclusiva, bien por no haberlas asumido dentro de su territorio la correspondiente Comunidad Autónoma.

Como es evidente, tal modo de razonar incurre en una injustificada identificación entre las competencias de los entes públicos territoriales y las faculta-

conservarlo y asegurar su adecuada utilización; y, a su vez, esas facultades que al Estado corresponden para la preservación del dominio público, son susceptibles de condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando tales competencias se despliegan sobre ese demanio público de titularidad estatal.

²⁵ Por todas, STC 28/2016, FJ 3: entrando ya en el examen de la primera de las quejas formuladas, hemos de señalar que ya la STC 149/1991, FJ 4 A), indicó que la competencia autonómica en materia de ordenación del litoral se extendía al dominio público marítimo terrestre, sin perjuicio de las limitaciones que el Estado pudiera establecer a la mencionada competencia autonómica, en tanto que titular del demanio (art. 132.2 CE) o en el ejercicio de su competencia medioambiental (art. 149.1.23 CE).

des dominicales que el Estado tiene como titular del dominio público estatal. Al incluir en él, como componente necesario, aunque no exclusivo, la zona marítimo-terrestre, el art. 132.2 no ha establecido limitación ni modulación algunas derivadas del hecho, constitucionalmente necesario, de que ese dominio público formase parte también del territorio de distintas Comunidades Autónomas. Tampoco la interpretación sistemática de la Constitución lleva, en modo alguno, a la conclusión, implícita en el razonamiento antes comentado, de que, al afirmar la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, el constituyente quería hacer referencia sólo, por así decir, al nudo dominio dejando la disposición sobre el uso y aprovechamiento de esa zona a las Administraciones territoriales, en la medida en la que sus competencias sectoriales se extendieran sobre ella. Esa técnica no es, desde luego, constitucionalmente imposible y el legislador la ha utilizado de hecho al recurrir a la figura de la adscripción en favor de competencias concretas de las Comunidades Autónomas (puertos y vías de comunicación, como ya hemos visto), pero esta posibilidad no es sino una de las opciones que el legislador puede seguir, no la consecuencia única y obligada del bloque de la constitucionalidad, con el que también es perfectamente compatible la retención, en manos de la Administración estatal, de la gestión del dominio público del Estado.

Al tratar la impugnación del art. 110 LC, el Tribunal (FJ 7) reitera este criterio. El art. 110.b LC relaciona las diferentes competencias que la LC atribuye a la Administración General del Estado como gestión de dominio público marítimo-terrestre. Al respecto, el TC (FJ 7 A.a) desestima estas impugnaciones remitiéndose a lo ya dicho en el F 4 y afirma que es constitucionalmente posible, y por tanto legítimo, atribuir a la Administración del Estado las facultades respecto de reservas, autorizaciones y concesiones relativas al demanio, con el alcance que se precisa en los lugares del fundamento 4.

El TC hace una precisión en cuanto a las concesiones de obras fijas en el mar e instalaciones marítimas menores:

Resta considerar, por último, la licitud de la previsión concerniente a las concesiones de obras fijas en el mar y de instalaciones marítimas menores que no forman parte de un puerto o estén adscritas al mismo respecto de la cual resulta poco dudosa la existencia de competencia estatal. Es obvio que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar y que, excluida la competencia sobre puertos no afectada por esta previsión, las restantes competencias sectoriales asumidas por las Comunidades Autónomas (pesca, agricultura, etc.), no dispensa a quienes realizan estas actividades de la necesidad de obtener la correspondiente concesión demanial cuando la realización de las mismas implica la ocupación del dominio público marítimo-terrestre y a fortiori, la del mar territorial.

En definitiva, el TC considera constitucionalmente legítima la solución dada por la LC de reservar al Estado las facultades de gestión del dominio público marítimo-terrestre: el Estado puede hacerlo en tanto que titular dominical.

III. LAS SSTC 31/2010 Y 18/2022

En sus SSTC 31/2010 y, sobre todo, 18/2022, el TC deja de lado el criterio de la titularidad dominical como fundamento de la constitucionalidad de la LC y especialmente del régimen de la gestión del demanio marítimo-terrestre. Ninguna de estas sentencias tiene por objeto la LC, pero al pronunciarse sobre las competencias de la comunidad autónoma catalana en materia de gestión del demanio marítimo-terrestre se aparta de la doctrina sentada en su STC 149/1991.

La STC 31/2010

A los efectos que aquí interesan, diremos que la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobada por Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, incluye el art. 149 (Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo), cuyo apdo. 3 establece:

3. Corresponde a la Generalitat, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: a) El establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes. b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición. c) La regulación y la gestión del régimen económico financiero del dominio público marítimo terrestre en los términos previstos por la legislación general. [...].

Mediante los Reales Decretos 1404/2007, de 29 de octubre y 1387/2008, de 1 de agosto se llevó a cabo el traspaso a la Generalidad de Cataluña de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral, que incluían, entre otras, el otorgamiento de autorizaciones de usos de temporada en playas y en el mar territorial, así como la vigilancia y el régimen sancionador en relación con esas autorizaciones y la gestión de ingresos devengados por los usos autorizados y la gestión de las concesiones demaniales, que incluye, en todo caso, su otorgamiento, renovación, prórroga, modificación y extinción.

Como fundamentación de los traspasos en los reales decretos se hace referencia, por una parte, al art. 132.2 CE y a la competencia exclusiva del Estado sobre legislación básica en materia de protección de medio ambiente (art. 149.1.23 CE) y, por otra, a las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo del art. 149.3 EAC y al art. 110 EAC, que atribuye a la comunidad autónoma en el ámbito de sus competencias exclusivas de manera íntegra, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva.

En su STC 31/2010, de 28 de junio, el Tribunal conoce de la impugnación de reforma del EAC llevada a cabo por noventa y nueve diputados del Grupo Parlamentario Popular. A los efectos que aquí interesan, destacaremos que los recurrentes impugnaron el art. 149.3.b, alegando, según el TC, que dicho precepto vulneraba «competencias estatales reconocidas en la doctrina constitucional y, significativamente, en nuestra STC 149/1991».

Dice el Tribunal (FJ 92) que el precepto en cuestión atribuye competencias ejecutivas a la Generalitat, que se proyectan sobre el demanio marítimo-terrestre estatal:

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

En cuanto a la competencia para otorgar concesiones de obras fijas en el mar, el TC la considera justificada por la existencia de competencias autonómicas que deban ejercerse en la zona marítimo-terrestre o incluso en el mar territorial y, en todo caso, con sometimiento al régimen general del dominio público. Así, dice:

[...] los recurrentes invocan la STC 149/1991, de 4 de julio [FJ 7 A b)], que declaró la constitucionalidad del art. 110 de la Ley de costas, que reserva a la Administración del Estado la concesión de las obras fijas en el mar: criterio que debe ser integrado necesariamente con nuestra propia doctrina sobre «lo que hemos dado en llamar la territorialidad de las competencias autonómicas» (por todas STC 195/2001, de 4 de octubre, FJ 3), conforme a la cual hemos afirmado que, si bien los puertos y la zona marítimo-terrestre forman parte del territorio autonómico, es distinto el caso del mar territorial, en el que sólo «excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo...), bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero)» (STC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 6). Por tanto no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo-terrestre (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) y que tengan como referencia, en ambos casos, competencias de las Comunidades Autónomas en los términos estrictos antes señalados, siendo entonces legítima la previsión del pre-

cepto estatutario impugnado que atribuye la competencia ejecutiva a la Generalitat, pero sometiéndola, como reza el encabezamiento del precepto, al «régimen general del dominio público», cuyo establecimiento corresponde al Estado, y a «las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición», excepciones estas últimas que también deben ser fijadas por el Estado ex art. 149.1.23 CE.

El planteamiento de la STC 31/2010 sobre la competencia para la gestión del demanio marítimo-terrestre se aparta de lo que, según hemos visto, había sido su posición tradicional, según la cual la ordenación del territorio no englobaba esa gestión, sino que esta correspondía al Estado, como titular demanial.

Ahora, sin embargo, el Tribunal da por bueno que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio abarca la gestión del demanio marítimo-terrestre estatal, eso sí, por supuesto, respetando siempre el régimen jurídico establecido por la LC.

La STC 57/2016

En su posterior STC 57/2016, de 17 de marzo, el TC hace referencia a la 31/2010 como si quisiera matizar su alcance en las cuestiones que estamos comentando.

El Gobierno de Canarias impugnaba determinados preceptos de la Ley 2/2013 que entendía que, entre otras infracciones, vulneraban la competencia autonómica de ordenación del territorio y del litoral (art. 30.15 del antiguo EA de Canarias). El Tribunal (FJ 2) recuerda su doctrina tradicional de que la competencia autonómica de ordenación del territorio no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, al que, como titular demanial, compete la gestión del demanio costero y por ello puede condicionar las competencias autonómicas y añade lo siguiente:

La STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 92, introdujo un matiz en este reparto competencial, consistente en que «dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas (sobre puertos de competencia autonómica, instalaciones de ocio, marisqueo y acuicultura, entre otras), la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que —a un lado ahora— las concesiones de obras fijas en el mar», que examinaremos a continuación—, aquélla no resulta vulnerada. La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del “régimen general del dominio público”, lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración».

Por otro lado, la gestión del demanio costero mediante adscripción, figura prevista para terrenos destinados a puertos o vías de transporte de titularidad autonómica, tiene un régimen especial.

Se diría que, en esta STC 57/2016, el Tribunal ha tratado de recuperar su posición tradicional y restando, de alguna forma, relevancia a su pronunciamiento de la STC 31/2010, que califica de simple matización de aquella posición, añadiendo además una referencia expresa al régimen especial de la adscripción, como para indicar que queda al margen de lo dicho en la STC 31/2010.

La STC 18/2022

La STC 18/2022, de 8 de febrero de 2022, reitera con toda claridad que la gestión de los títulos de ocupación del demanio marítimo-terrestre es competencia propia de la comunidad autónoma catalana.

El Gobierno español interpuso recurso contra los arts. 20.1 b) y 30 d) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral, preceptos que atribuían a los ayuntamientos catalanes el otorgamiento de autorizaciones para actividades previstas en los planes de uso del litoral y playas, lo que, para el Gobierno, desbordaba la competencia ejecutiva de la Generalitat en esta materia derivada del art. 149.3 EAC.

El TC (FJ 2), tras recordar el contenido del art. 149.3 EAC y lo dicho al respecto en su STC 31/2010, afirma que «del tenor literal del art. 149.3 y de la sentencia transcrita, esta competencia sobre la “gestión” de los títulos de ocupación del dominio público marítimo terrestre se integra en la competencia más amplia de ordenación del litoral» y señala, asimismo, que el término «gestión» que utiliza el art. 149.3 EAC

[...] no agota las facultades o funciones que puede ejercer la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación con los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre expresamente asumida en el Estatuto, siempre que en ejercicio de esas facultades respete la competencia estatal «de protección del demanio» y el «régimen general del dominio público» que corresponde establecer al Estado (art. 149.3 EAC y STC 31/2010, FJ 92) u otras que igualmente correspondan al Estado y éste pueda ejercer legítimamente condicionando la ordenación del territorio de la comunidad autónoma [SSTC 149/1991, FJ 1 B), y 31/2010, FJ 59].

Para el Tribunal, el art. 149.3.b del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 debe entenderse como una norma por la que la comunidad autónoma asume expresamente, frente al Estado, la competencia sobre los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre que hasta entonces ejercía este último. En ese sentido, (FJ 3) señala:

El art. 110 b) de la Ley de costas, formalmente no derogado, atribuye a la administración del Estado el otorgamiento de las autorizaciones para ocupación y uso del dominio público, pero por efecto del art. 149.3 b) EAC esa competencia pasó directamente a la Generalitat de Cataluña como competencia propia que ha venido ejerciendo además pacíficamente desde aquella fecha, según se desprende de las actuaciones. Así pues, desde el Estatuto de 2006 la competencia estatal derivada

del art. 149.1.23 CE debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico de la «utilización del dominio público» (título III de la Ley de costas, arts. 31 y ss.) y en concreto de las autorizaciones, que son las aquí afectadas (arts. 51 y ss. de la misma ley), sin incluir ya la competencia para su otorgamiento.

Por ello no encuentra inconveniente en que la ley autonómica atribuya a los ayuntamientos la competencia para otorgar las autorizaciones de uso del dominio público marítimo terrestre «respetando el régimen general del dominio público» establecido por el Estado.

En resumen, para el TC, con la reforma de 2006 del Estatuto de Autonomía, la comunidad autónoma ha asumido las competencias sobre los títulos de ocupación y uso del demanio marítimo-terrestre estatal, por lo que puede ceder las potestades de otorgamiento de determinadas autorizaciones a los ayuntamientos.

La justificación del TC para esta asunción de competencias supone, para nosotros, un relevante cambio de criterio.

Como vimos, en la doctrina tradicional del TC sobre el demanio marítimo-terrestre el principal argumento empleado por el Tribunal para legitimar la regulación de la LC era la titularidad estatal de dicho demanio, muy especialmente por lo que se refiere a la gestión del dominio público marítimo-terrestre, siendo secundaria en ese punto las referencias al art. 149.1.1 y 23.

Si la gestión demanial era una competencia estatal, no estábamos ante un supuesto de aplicación de la cláusula residual del art. 149.3 CE, como ahora podría interpretarse que dice la STC 18/2022, sino que esa facultad era propia del Estado y las CC. AA. no podrían asumirla mediante una reforma estatutaria.

La STC 18/2022 no hace ninguna mención al fundamento tradicional de la LC, sino que la justifica únicamente en la competencia exclusiva estatal relativa a la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), de forma que parece interpretar que la regulación de la gestión del dominio público marítimo-terrestre (LC) ha sido dictada por el Estado ejerciendo esa competencia legislativa y que la gestión de los títulos de ocupación del demanio marítimo-terrestre constituiría una competencia de ejecución de esa legislación básica que ahora la comunidad autónoma ha asumido en su Estatuto.

IV. ALGUNOS INTERROGANTES

A nuestro juicio, este cambio de criterio del TC abre diversos interrogantes, algunos probablemente más propios del ámbito del derecho constitucional y otros más de la órbita del derecho administrativo.

Sin perjuicio de que sean estos últimos los que nos interesen aquí, no podemos dejar de destacar lo que, para nosotros, constituye una clara contradicción con la posición tradicional del Tribunal.

El cambio de criterio que señalamos, en definitiva, supone que lo que tradicionalmente se había considerado por el TC como competencia propia del Estado, pasa a ser considerada como una competencia autonómica exclusiva.

Según hemos visto, la STC 18/2022 (FJ 3) interpreta que la facultad del Estado para establecer el régimen del dominio público marítimo-terrestre deriva de su competencia exclusiva sobre legislación básica en materia de protección del medio ambiente, de suerte que la gestión de los títulos demaniales es una competencia autonómica de carácter ejecutivo. De esta forma, en tanto que competencia autonómica, su asunción por la comunidad autónoma no precisa de transferencia competencial alguna, sino su mera inclusión en el propio Estatuto de Autonomía.

Todo esto cuadra mal con las afirmaciones inequívocas de la STC 149/1991 y similares sobre la justificación dominical de la reserva al Estado de las facultades de gestión del dominio público marítimo-terrestre. En la STC 18/2022 no hay un mínimo esfuerzo argumentativo al respecto.

Tampoco parece tema menor que el art. 149.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña incluya la competencia para gestionar los títulos de ocupación dentro de la competencia autonómica de ordenación del territorio (competencia que no es solo de desarrollo legislativo y ejecución, sino que es una competencia autonómica exclusiva y plena, tanto legislativa como ejecutiva) y no dentro de la competencia sobre medio ambiente (art. 144 EAC).

Además, aunque la STC 18/2022 interpreta que la competencia en cuestión habría sido asumida con la reforma estatutaria, cabría aclarar si realmente la competencia de ordenación del territorio incluye de por sí la de gestionar los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre o si para que se pueda entender que lo incluye el Estatuto correspondiente debe decirlo expresamente y en tal caso por qué razón²⁶.

²⁶ En ese sentido, se ha señalado que la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña no habría tenido como objetivo principal incorporar competencias nuevas (así C. Vives Pí-Sunyer (2011), «El TC, ¿«siempre, solo... e indiscutible»? La función constitucional de los Estatutos en el ámbito de la distribución de competencias según la STC 31/2010», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 91, págs. 319-351. El autor, en relación con la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, señala que el objetivo primordial de la reforma estatutaria «no era tanto el de incrementar el acervo competencial de la Generalitat cuanto el de mejorar la calidad de sus competencias y en definitiva mejorar la calidad de su autonomía, siendo difícil la delimitación de las competencias “nuevas” puesto que en muchos casos se trata de materias o submaterias que en rigor podían considerarse ya incluidas en materias de competencias que ya poseía la Generalitat, pero que el Estatuto decide especificarlas al objeto de dar seguridad a este encuadramiento competencial», sino que, meramente, habría detallado submaterias competenciales que en puridad estaban comprendidas en la competencia autonómica preexistente de ordenación del territorio. (Sobre el tema de la posibilidad de que los estatutos de autonomía incorporen nuevas competencias puede verse, entre otros, S. Muñoz Machado (2010), «El dogma de la Constitución inacabada», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 90, págs. 245-266 y bibliografía allí citada).

Decididamente, parece faltar una mayor explicación en la valoración que hace la STC 18/2022²⁷.

Por otra parte, este escenario plantea dudas sobre las funciones que realmente puede ejercer el Estado en materia de utilización del demanio marítimo-terrestre y, en general, en cuanto a la ejecución de la LC, en las comunidades autónomas andaluza, balear, canaria y catalana y en las que, en el futuro, recojan en sus Estatutos de Autonomía estas competencias²⁸.

De acuerdo con los Estatutos de Autonomía de estas CC. AA. la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, especialmente de las concesiones y autorizaciones sobre el mismo, forma parte de la competencia de ordenación del litoral, competencia exclusiva de estas CC. AA..

El TC ha avalado la conformidad a la CE de esa previsión estatutaria, identificando la competencia estatal para establecer el régimen del demanio marítimo-terrestre con la competencia exclusiva estatal relativa a la legislación básica sobre protección del medio ambiente, *ex art.* 149.1.23. La titularidad dominical del Estado desaparece como fundamento de la regulación estatal del demanio marítimo-terrestre. Es cierto que no se descarta ni se niega expresamente, simplemente deja de hacerse referencia a la misma, quedando la legislación básica ambiental como único fundamento en el que la STC 18/2022 basa la competencia estatal en este ámbito.

De esta forma, siguiendo la línea de razonamiento que indica la STC 18/2022, la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre sería una competencia ejecutiva propia de estas cuatro CC. AA., competencia de ejecución de la legislación básica estatal sobre protección de medio ambiente. Si estas CC. AA. no la ejercían hasta la fecha, era únicamente porque no la habían incluido expresamente en sus estatutos de autonomía. Por lo tanto, la competen-

²⁷ Es posible que en la STC 31/2010, dada la relevancia global de lo que se cuestionaba ante el TC, este tema ciertamente podía considerarse menor, no parece que debiera suceder lo mismo en la STC 18/2022. Nuestra crítica no se refiere a la oportunidad o inoportunidad de que las CC. AA. asuman la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, sino a la fundamentación de que se sirve el TC para justificarlo, prescindiendo —en nuestra opinión— de cualquier esfuerzo argumentativo que permita el enlace con su doctrina tradicional; doctrina que, por otra parte, tampoco hacía imposible esa asunción por las CC. AA., siempre que el Estado lo decidiera.

²⁸ Tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, las reformas de los Estatutos de Autonomía de las Islas Baleares, Andalucía y Canarias incluyeron un precepto de corte similar que atribuía a la comunidad autónoma la competencia en materia de gestión de títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, por lo que cabe entender que les es de aplicación la misma interpretación que hace la STC 18/2022: art. 32 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, reformado por Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero; art. 56 del Estatuto de Autonomía de Andalucía reformado por Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo; art. 157 del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (posterior a la STC 57/2016 antes comentada).

cia para la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre ni deriva de la titularidad estatal del mismo, ni, una vez asumida por las CC. AA., corresponde al Estado ninguna función al respecto.

Llegados a este punto cabe preguntarse por el verdadero alcance de la competencia asumida por estas comunidades autónomas, si se limita a lo relativo a las concesiones y autorizaciones que hasta el momento otorgaba la Administración General del Estado y sigue esta reteniendo otras potestades relativas a la gestión demanial o va más allá y comprende toda la gestión demanial en el sentido del título III de la LC, de suerte que, el Estado, queda como un nudo propietario, habiendo pasado las facultades de disposición sobre el uso y aprovechamiento de esa zona a las Administraciones territoriales, en la medida en la que sus competencias sectoriales se extendieran sobre ella, es decir, justo lo contrario a lo que afirma la STC 149/1991.

El tenor literal de los preceptos estatutarios que comentamos se refiere a la «gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y en todo caso las concesiones de obras fijas en el mar».

Como se recordará, concesiones y autorizaciones y concesiones de obras fijas forman parte de lo que el art. 110.b LC —*formalmente no derogado*, dice el Tribunal— considera competencia de gestión del dominio público marítimo-terrestre. Según dicho precepto, la gestión del dominio público marítimo-terrestre comprende también el otorgamiento de adscripciones, la declaración de zonas de reserva, las autorizaciones en las zonas de servidumbre, las concesiones de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo.

Aunque el art. 149.3 EAC y los equivalentes de los EA de Andalucía, Baleares y Canarias no mencionan ninguno de esos otros supuestos que el art. 110.b LC considera comprendidos en la gestión demanial, a nuestro entender, la submateria de gestión de títulos de ocupación del demanio marítimo-terrestre podría abarcarlos todos.

Esto no debe plantear duda por lo que se refiere a concesiones y autorizaciones de todo tipo, pero cabe interpretar que incluso afecta a las reservas y las adscripciones.

De acuerdo con la doctrina constitucional, la reserva y la adscripción, como la autorización y la concesión, son títulos de utilización del DP. Así, la STC 149/1991 (FD 4A) dice:

La utilización del dominio público marítimo-terrestre que no es libre por requerir obras o instalaciones o reunir especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, está sujeta en la Ley de Costas a cuatro tipos o modelos de intervención administrativa: la reserva de porciones demaniales, su adscripción, su concesión o su autorización. Cada una de estas formas de afectar zonas del demanio a determinadas obras, actividades o servicios, da lugar a una forma distinta de articular las atribuciones de la Administración del Estado y de las correspondientes

Administración Autonómica o de la Administración Local en los términos dispuestos por la legislación autonómica.

Se trata, en definitiva, de títulos que habilitan para la utilización y, consecuentemente, la ocupación, del demanio marítimo-terrestre, lo que, según los estatutos de autonomía a que nos referimos, forma parte de la competencia exclusiva de estas CC. AA..

Según la LC, mediante la reserva, la Administración del Estado retiene para sí la utilización total o parcial de pertenencias del dominio público marítimo-terrestre. Tradicionalmente la reserva se ha justificado como una manifestación de la titularidad dominical del Estado sobre el dominio público²⁹, pero, en cualquier caso, sin prejuzgar si el dominio público es o no objeto de propiedad, para la generalidad de la doctrina no deja de ser una modalidad de utilización del dominio público³⁰, un título que habilita para su ocupación y que, por tanto, entraría en la submateria regulada en el art. 149.3 EAC.

Por otra parte, la adscripción, como instrumento que permite la articulación de las competencias autonómicas en materia de puertos y vías de transporte sobre el dominio público marítimo-terrestre estatal, es el título estatal por el que la comunidad autónoma puede gestionar una porción del demanio marítimo-terrestre para construir o ampliar puertos o vías de transporte de su competencia.

Es para el ejercicio de esas concretas competencias para lo que el legislador Estado prevé esta figura. Mediante la adscripción el Estado cede a la comunidad autónoma las facultades propias de la gestión de los bienes demaniales, que esta ejerce otorgando, modificando o extinguiendo las concesiones y autorizaciones precisas para la construcción de nuevos puertos o vías de transporte o la ampliación de los existentes. Como ha señalado la doctrina³¹:

A través de la adscripción, la Administración del Estado emite un informe mediante el que cede el mero ejercicio de las potestades de uso y aprovechamiento del dominio público a otra entidad territorial, la Administración autonómica, la cual se subroga en el ejercicio de dichas potestades en virtud de un título competencial específico (puertos y vías de transporte). Por su parte, la Administración del Estado conserva las potestades de defensa y conservación y mantiene la titularidad

²⁹ M. Ballbé (1951), «Las reservas dominiales (Principios)», *Revista de Administración Pública*, 4, págs. 75-91.

³⁰ Por todos, J. Barcelona Llop (1996), *La utilización del dominio público por la Administración: las reservas dominiales*, Pamplona: Editorial Aranzadi y (2017), «Aspectos del régimen jurídico de las reservas demaniales en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 186, págs. 165-194.

³¹ M. Zambonino Pulito (2015), «La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral: playas, chiringuitos, puertos autonómicos adscritos y marinas», en J. F. Pérez Gálvez (dir.), *El nuevo Derecho de Costas, Ley y nuevo Reglamento General de Costas*, Barcelona: Bosch (Wolters Kluwer), págs. 745-841.

de todas ellas y el dominio público adscrito, lo que a su vez comportará una serie de limitaciones que al efecto habrán de observarse por parte de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, desde el momento en que la comunidad autónoma es llamada a gestionar como algo propio la ocupación del dominio público marítimo-terrestre estatal, no parece tener sentido que necesite un título estatal para poder ejercer sus competencias en materia de puertos y vías de transporte sobre ese mismo demanio que ya gestiona por sí misma. La subrogación en las funciones del Estado sobre el demanio marítimo-terrestre quizá no es necesaria, dado que la gestión de los títulos demaniales es ahora competencia propia de la comunidad autónoma.

La protección de ese demanio y la preservación de sus características y de la libre utilización pública y gratuita continuará rigiendo la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, con la única diferencia de que la Administración llamada a velar por esos fines será la Administración autonómica, dando cumplimiento a la legislación de costas. El órgano autonómico competente para otorgar los títulos de ocupación aplicará las consideraciones que la STC 149/1991 (FJ 4) hacía entonces para la Administración estatal.

Pero es que, además, si la regulación de la utilización del dominio público marítimo-terrestre y sus títulos de ocupación es legislación básica sobre medio ambiente, su ejecución es competencia autonómica, sin que el Estado pueda, en principio, intervenir en la misma. Cabe recordar, en ese sentido, la doctrina del TC sobre las limitaciones que tiene el Estado en relación con la ejecución de su legislación básica³².

³² En ese sentido, STC 1994/2004, de 4 de noviembre, FJ 7: [...] debemos extraer dos corolarios cuyo cumplimiento resulta imprescindible para garantizar la preservación de los respectivos acervos competenciales del Estado y de las comunidades autónomas. El primero de ellos es dejar sentado que la intervención de carácter ejecutivo o aplicativo que el Estado puede desempeñar con carácter básico debe tener carácter puntual y concreto, esto es, ha de dirigirse a la puesta en práctica de medidas específicas, puesto que la aplicación ordinaria y general de la normativa básica deben realizarla las comunidades autónomas. El segundo de dichos corolarios se singulariza en que incluso el ejercicio por el Estado de medidas puntuales y concretas deben tener carácter excepcional, de modo que solo se produzca cuando la aplicación por las comunidades autónomas de las medidas de que se trate no garanticen de modo suficiente la preservación de la norma básica, esto es, su efectividad homogénea en el conjunto del territorio nacional. En definitiva, «el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, solución ciertamente excepcional a la cual sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el

Ciertamente, somos conscientes de que esto no es lo que resulta exactamente de los reales decretos de traspasos aprobados después de la reforma estatutaria. En dichos reales decretos se precisan las funciones y servicios traspasados, que no incluyen mención a reservas ni a adscripciones. Más aún, el Real Decreto 1387/2008 establece, entre otras previsiones, una regulación específica para el informe estatal en materia de adscripciones, planes y normas de ordenación territorial y planeamiento urbanístico.

Pero debe tenerse en cuenta que, según es doctrina constitucional consolidada (SSTC 25/1983, SSTC 87/1983, 88/1983, 77/1984 y 125/1984), 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 autonomía. Por lo tanto, no pueden limitar las competencias autonómicas. Por supuesto, cabría entender que queda pendiente un ulterior traspaso de medios para el pleno ejercicio de esas competencias autonómicas y que, cuando se lleve a cabo, podrán modificarse los procedimientos previstos en los reales decretos que hemos mencionado³³.

Llevado al extremo, en un escenario en que la comunidad autónoma tiene asumida la competencia para gestionar los títulos de ocupación del demanio marítimo-terrestre, cabría preguntarse si la comunidad autónoma podría declarar reserva de determinadas pertenencias demaniales a su favor y qué título requeriría el Estado para poder llevar a cabo la ocupación de ese demanio, por ejemplo, para construir o ampliar un puerto de interés general. Sin duda lo que decimos parece una enorme exageración, ¿no?³⁴

En definitiva, a nuestro juicio no queda claro en este escenario cuáles son las facultades que mantiene el Estado en relación con la gestión del dominio público marítimo-terrestre en aquellas CC. AA. cuyos estatutos de autonomía recogen como propia de la competencia en materia de ordenación del terri-

Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8).

³³ Es evidente, por otra parte, que estos reales decretos no son legislación básica y, sin embargo, con la finalidad de establecer fórmulas de coordinación para el ejercicio de las competencias asumidas por las CC. AA. están introduciendo limitaciones a ese ejercicio, algunas de las cuales no están previstas en la LC, como los informes de la Administración General del Estado para el otorgamiento de concesiones por las CC. AA..

³⁴ Creemos que sería aún más discutible cuestionar el mantenimiento del canon de ocupación como ingreso del Estado, ya que su fundamentación se basa (STC 149/1991, FJ 5A) en la titularidad del demanio que no se ha alterado con las reformas estatutarias. Ahora bien, en la medida en que, con el nuevo criterio del TC, el Estado puede quedar relegado a la posición de un nudo propietario, no puede descartarse un paso más en la evolución doctrinal.

torio y del litoral, la submateria de la gestión de los títulos de ocupación de dicho demanio.

V. RECAPITULACIÓN

Las facultades que la LC atribuye a la Administración General del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre, muy especialmente las relativas a la gestión de ese dominio público, se basaban fundamentalmente, según la doctrina tradicional del TC, en la titularidad estatal de dicho demanio.

El Estado, en tanto que titular del dominio público marítimo-terrestre, dominio público natural, tenía poder para establecer su régimen jurídico y para gestionar ese dominio público, siempre con la finalidad de proteger su integridad y de preservar sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita. La facultad de gestión del dominio público marítimo-terrestre no formaba parte de la competencia autonómica de ordenación del territorio y el litoral, sino que era estatal y derivaba de esa titularidad dominical. El TC acudía también a otras fundamentaciones (art. 149.1.1 y 23 CE), pero la titularidad dominical estaba muy presente y en todo caso se utilizaba expresamente como justificación del régimen de otorgamiento de concesiones, autorizaciones, reservas, adscripciones y el régimen económico-financiero del canon de ocupación.

Esta posición del TC cambia cuando se pronuncia en relación con el art. 149.3.b del Estatuto de Autonomía de Cataluña (introducido por la reforma de 2006) que atribuye a la comunidad autónoma la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, como formando parte de la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio, del paisaje, del litoral y urbanismo. En su STC 31/2010 (FJ 92) y sobre todo en su STC 18/2022 (FFJJ 2 y 3), el Tribunal afirma que dicha gestión es una competencia ejecutiva autonómica, de ejecución, en definitiva, de la competencia estatal para establecer el régimen del demanio marítimo-terrestre, competencia sobre legislación básica en materia de protección de medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

Estos pronunciamientos del Tribunal constituyen, a nuestro juicio, un cambio de criterio que, con independencia de la valoración que puedan merecer desde la perspectiva del derecho constitucional, plantea dudas sobre la situación en la que queda el Estado en relación con la gestión del dominio público marítimo-terrestre en aquellas CC. AA. que, como Cataluña, han asumido como propia la gestión de los títulos de ocupación y uso de ese dominio público.

La que consideramos nueva doctrina del TC podrá, eventualmente, ser objeto de precisiones y matizaciones por el propio Tribunal (ya se mencionó la STC 57/2016, que contiene una especie de salvedad para la adscripción) y la misma titularidad dominical del Estado podría, seguramente, aparecer en la base de esas matizaciones, pero, en sus términos actuales, el TC, al pronunciarse sobre

el art. 149.3 CE en sus SSTC 31/2010 y 18/2022, especialmente en esta última, ha asumido que la ordenación del litoral comprende la gestión del dominio público marítimo-terrestre, lo que constituía el argumento esencial de los recursos de inconstitucionalidad contra la LC original, argumento que fue desestimado con rotundidad por la STC 149/1991.