

SECCIÓN DE ESTUDOS E INFORMES**INFORME:** CCG 227/2022**MATERIA:** Informe**ORGANISMO:** Presidencia da Xunta de Galicia**RELATOR:** José Luis Costa Pillado

Informe CCG 227/2022, do 20 de xullo. Informe sobre se a Comunidade Autónoma de Galicia ostenta competencia en materia de xestión de títulos de ocupación e uso do dominio público marítimo terrestre.

A Sección de Estudos e Informes do Consello Consultivo de Galicia, en sesión realizada o día 20 de xullo de 2022, baixo a presidencia de José Luis Costa Pillado, actuando como secretaria Vanessa Brea Lago, e coa participación do conselleiro electivo Ignacio de Loyola Aranguren Pérez e da conselleira electiva Nora María Martínez Yáñez (acordo do Pleno do CCG do 6.7.2022), sendo a letrada Carmen M.^a Salgueiro Moreira, examinou o expediente de referencia, aprobando o seguinte informe:

ANTECEDENTES

1.- O 1.7.2022 recibíuse neste Consello Consultivo de Galicia un escrito do señor presidente da Xunta de Galicia solicitando a emisión dun informe sobre a seguinte cuestión:

“Se é posible entender, sen necesidade de modificación do Estatuto de autonomía de Galicia, que a competencia autonómica de ordenación do litoral comprende a xestión dos títulos de ocupación e uso do dominio público marítimo-terrestre”.

Xunto coa petición de informe achégase un documento, asinado pola conselleira de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda, no que, en apartados sucesivos, se

abordan, en esencia, as seguintes cuestións: I) as previsións do Estatuto de autonomía de Galicia en materia de ordenación do litoral e o traspaso de funcións e servizos neste eido; II) as previsións da Lei 22/1988, do 28 de xullo, de Costas, relacionadas coa xestión do dominio público marítimo-terrestre, e a doutrina sentada na STC 149/1991, do 4 de xullo; III) As previsións en materia de ordenación do litoral contidas nas reformas dos Estatutos de autonomía de Cataluña, Andalucía, Illas Baleares e Illas Canarias e os traspasos de funcións e servizos neste eido ás dúas primeiras Comunidades Autónomas; IV) os pronunciamentos que, respecto do artigo 149.3.b) do Estatuto de autonomía de Cataluña do ano 2006, efectuaron as SSTC 31/2010, do 28 de xuño, e 18/2022, do 8 de febreiro, e V) conclusións finais sobre a posibilidade de entender incluída, dentro da competencia autonómica en materia de ordenación do litoral do artigo 27.3 do Estatuto de autonomía de Galicia, a xestión dos títulos de uso e ocupación do dominio público marítimo-terrestre “*como mera función executiva*”.

2.- O prazo para a emisión de informe fixouse en 15 días, ao abeiro do artigo 24.1 da Lei 3/2014, do 24 de abril, do Consello Consultivo de Galicia, polas razóns de urxencia indicadas no documento que se xunta coa petición de informe.

3.- Os demais antecedentes dedúcense do contido do informe.

CONSIDERACIÓNS

Primeira. Competencia para a emisión do informe.

A competencia deste órgano para a emisión do informe de referencia resulta dos termos recollidos no artigo 14.2 da Lei 3/2014, do 24 de abril, do Consello Consultivo de Galicia, a teor do cal:

“2. Poderá tamén a persoa titular da Presidencia da Xunta de Galicia, pola súa exclusiva iniciativa, solicitar do Consello Consultivo de Galicia a emisión de informes sobre calquera cuestión concreta cando, ao seu xuízo, sexan de transcendencia para a Comunidade Autónoma de Galicia”.

Segunda. Delimitación do obxecto do informe.

Como se desprende dos antecedentes, a cuestión que se somete ao presente informe é a relativa a se é posible entender, sen necesidade de modificación do Estatuto de autonomía de Galicia, que a competencia autonómica de ordenación do litoral comprende a xestión dos títulos de ocupación e uso do dominio público marítimo-terrestre.

Cómpre precisar, nos termos da petición de informe e do documento que se xunta a este, que neste informe se aborda a expresión “*xestión dos títulos de ocupación e uso do dominio público marítimo-terrestre*” como referida, por unha banda, á xestión das autorizacións e concesións previstas na normativa de costas para a utilización e ocupación do dominio público marítimo-terrestre do litoral galego non adscrito (na medida na que, respecto do dominio público marítimo-terrestre adscrito, a normativa de costas xa prevé a xestión autonómica- artigo 49 da Lei 22/1988, do 28 de xullo, de Costas), e, por outra banda, como referida estritamente ás funcións executivas de outorgamento (e, conseguintemente, tamén ás relativas á prórroga, modificación e extinción) das citadas autorizacións e concesións.

Sentado o anterior, e por razóns sistemáticas, para unha axeitada análise da cuestión sometida a informe abordaranse de forma sucesiva os seguintes extremos:

a. Consideracións xerais sobre a distribución de competencias entre o Estado e as Comunidades Autónomas, con especial referencia á función que os Estatutos de autonomía teñen neste eido.

b. Aproximación inicial ao contido funcional e material da competencia autonómica en materia de ordenación do litoral.

c. Análise específico da concorrencia das competencias autonómicas en materia de ordenación do territorio e do litoral e das competencias estatais sobre o dominio público marítimo-terrestre, con especial referencia á evolución da doutrina do Tribunal Constitucional relativa ao reparto competencial no eido concreto da xestión de títulos de utilización e ocupación do dominio público marítimo-terrestre.

d. Incidencia da evolución da doutrina do Tribunal Constitucional sobre o reparto de competencias en relación coa xestión de títulos de utilización e ocupación do dominio público marítimo-terrestre no alcance da competencia autonómica galega de ordenación do litoral.

e. Sobre o necesario traspaso de servizos e a situación transitoria previa ao dito traspaso.

Terceira. Consideracións xerais sobre a distribución de competencias entre o Estado e as Comunidades Autónomas. Especial referencia á función dos Estatutos de autonomía neste eido.

A Constitución española (en diante, CE) estableceu un Estado “*composto*” ou “*complexo*” no que as Comunidades Autónomas participan co Estado do poder político, configurándose así o Estado autonómico (SSTC 35/1982, do 14 de xuño; 27/1983, do 20 de abril; 13/1992, do 6 de febreiro; 119/1992, do 18 de setembro; 49/1995, do 16 de febreiro; 13/2007, do 18 de marzo, ou 247/2007, do 12 de decembro).

Nesta configuración do Estado autonómico, os Estatutos de autonomía constitúen unha peza esencial. Conforme o artigo 147.1 da CE son a “*norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma*”; carácter que, como indica a

STC 247/2007, do 12 de decembro, *“atiende, sustancialmente, al relevante papel que la propia Constitución les atribuye en el sistema territorial de distribución del poder político, puesto que son las normas a través de las cuales opera el principio dispositivo”*. Este principio dispositivo, cualificado expresamente pola mesma sentenza como un dos principios estruturais contidos na CE sobre a organización territorial do Estado, alcanza, entre outras materias, e no que aquí interesa, ao acervo competencial, ao ser unha das funcións a desenvolver polos Estatutos de autonomía a de atribuír ás Comunidades Autónomas as súas competencias propias dentro do marco establecido na CE (artigo 147.2 d) da CE e, por todas, STC 18/2022, do 8 de febreiro); un marco competencial no que a CE opera, por regra xeral, por materias completas, é dicir, atendendo ao conxunto de facultades ou funcións exercitables nunha determinada materia, sequera nalgún suposto faino, por excepción, por referencia a concretas facultades ou funcións illadas relativas a unha particular materia. En tal sentido, alude a *“materias”* e non a facultades ou funcións o artigo 148.1 da CE, cando relaciona as competencias que poderán asumir as Comunidades Autónomas, e o artigo 149.1 da CE, cando indica as competencias exclusivas do Estado, de igual maneira que o artigo 149.3 da CE establece que poderán corresponder ás Comunidades Autónomas as *“materias”* non atribuídas expresamente ao Estado pola CE e que corresponderá ao Estado a competencia sobre as *“materias”* que non se teñan asumido polos Estatutos de autonomía.

Faise eco dese sistema de atribución de competencias a citada STC 247/2007, do 12 de decembro, que, en referencia ás competencias estatais ás que se refire o artigo 149.1 da CE, pero con razoamento extensible ás indicadas no art. 148.1 da CE, establece que:

“(…) En efecto, el art. 149.1 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre una relación de materias («materias siguientes»). Examinando la relación allí contenida, cabe resaltar dos aspectos. De un lado, que la competencia exclusiva del Estado se refiere a «materias» cuyo contenido sólo se enuncia, es decir, no se describe ni se delimita (por

ejemplo, «relaciones internacionales», «Defensa y Fuerzas Armadas» o «Administración de Justicia») (entre otras, STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4). De otro lado, la competencia exclusiva estatal se refiere en ocasiones a la totalidad de la materia enunciada en los términos generales descritos, pero en otros casos incluye sólo la «función» relativa a dicha materia, función que alcanza, o bien a la «legislación básica» (o «bases» o «normas básicas»), o bien a la «legislación», siendo así que tampoco se determina el contenido o alcance de dichas funciones (así, STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2).

Es decir, la Constitución, que sí fija las materias de competencia estatal, no especifica directamente el contenido o alcance ni de las materias ni de las funciones materiales sobre las que se proyecta aquélla, ni tampoco contiene reglas expresas de interpretación que inmediatamente permitan concretar dicho contenido o alcance, lo que, en última instancia, sólo corresponde precisar a este Tribunal Constitucional en el ejercicio de su jurisdicción (...).”

A salvo, pois, do que en última instancia poida precisar o Tribunal Constitucional sobre o alcance das materias e funcións materiais sobre as que se proxecta a competencia estatal ou autonómica, o deseño constitucional permite considerar que cando, sen maiores especificacións ou limitacións, a competencia sobre unha materia se declara pola Constitución, con carácter xeral, como exclusiva do Estado ou ben como asumible, co mesmo carácter, polas Comunidades Autónomas, haberá de entenderse que con iso se está facendo referencia, en principio, a todas as facultades ou funcións que naturalmente son desenvolvibles en relación con tal materia, sendo así que, cando o constituínte quere que o asumible polas Comunidades Autónomas ou o que corresponda ao Estado non sexa a competencia sobre unha materia completa senón a competencia sobre unha soa das funcións relativas a esta, o di expresamente, tal e como sucede, por exemplo, coa xestión en materia de protección do medio ambiente (artigo 148.1.9ª da CE) ou coa lexislación básica relativa a determinadas materias (artigos 149.1.17ª ou 23ª da CE).

Nesta primeira aproximación xeral ao réxime de distribución de competencias resta facer dúas advertencias de importancia para a nosa análise:

a. O maior ou menor grao de concreción normativa na atribución de competencias por parte dos Estatutos de autonomía non opera como factor decisivo no reparto competencial entre o Estado e as Comunidades Autónomas, pois *“es claro que cuando la CE o un EA declara una atribución de competencias sobre una materia no es necesario que relacione la lista de facultades concretas que comprende esa competencia ni sería posible hacerlo, y hay que deducir estas diversas facultades de su posible inclusión en la materia sobre la cual recae la competencia”* (STC 71/1983, do 29 de xullo).

E, como o Tribunal Constitucional ten salientado máis recentemente, en relación co contido funcional das competencias, as potestades, facultades ou funcións integrantes dunha competencia *“serán siempre y sólo las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada a este Tribunal y, de no mediar la oportuna reforma constitucional, su contenido y alcance no será sino el que eventualmente resulte de la propia evolución de nuestra doctrina”* e, no que atinxe ao contido material, as competencias do Estado non poden resultar *“impedidas o limitadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria “en todo caso” de competencias específicas”* pois *“la realidad, el contenido y el alcance”* das materias e submaterias *“sobre las que las competencias han de ejercerse, como los de estas mismas, serán siempre los que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal Constitucional”* (STC 31/2010, do 28 de xuño).

Polo tanto, o concreto alcance da asunción estatutaria de competencias non vén determinado por unha lectura illada do teor literal das correspondentes cláusulas estatutarias (sexan estas xenéricas ou máis ou menos prolixas), senón que ha de terse necesariamente en conta a doutrina do Tribunal Constitucional sobre o alcance e contido dos correspondentes títulos competenciais autonómicos e os eventuais límites derivados para estes do alcance e contido que o mesmo

Tribunal Constitucional teña efectuado en cada momento das competencias estatais.

Do anterior resulta que a determinación do alcance da asunción estatutaria de competencias non é algo estático, que quede fixado de modo invariable no momento da aprobación do concreto Estatuto de autonomía, senón dinámico tendo en conta que *“los marcos competenciales que la CE establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del EA, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la CA”* (STC 18/1982, do 4 de maio) como tamén será operativa a estes efectos a doutrina sentada polo Tribunal Constitucional sobre eses marcos competenciais.

b. Os Estatutos de autonomía non son normas atributivas de competencias estatais pero poden *“realizar algunha precisión”* ou *“perfilar”* competencias estatais, sempre que o fagan para favorecer unha maior concreción das competencias autonómicas que se correlacionan coas competencias estatais que poidan presentar problemas de delimitación e que, ao facelo, non impidan o *“despliegue completo”* das funcións propias das competencias estatais do artigo 149.1 da CE, dado que estas competencias estatais constitúen o límite ou o *“teito”* competencial autonómico. Neste sentido, sinala a STC 30/2011, do 16 de marzo, con cita das previas SSTC 247/2007, do 12 de decembro, e 31/2010, do 28 de xuño, que:

“(…) En cuanto a las relaciones entre las normas estatutarias y la delimitación de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, hemos de partir de que si las primeras contribuye[n] a perfilar [...] el ámbito de normación y poder propio del Estado” ello es sólo “en la medida en que las competencias del Estado dependen mediatamente en su contenido y alcance de la existencia y extensión de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en el marco extraordinariamente flexible representado por el límite inferior o mínimo del art. 148 CE y el máximo o superior, a contrario, del art. 149 CE. Esto no hace del Estatuto, sin embargo, una norma atributiva de las competencias del

Estado" (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 5). El Estatuto de Autonomía tampoco es norma de ejercicio de las competencias estatales previstas por el art. 149.1 CE, de modo que, en caso de hacer alguna precisión sobre el alcance de éstas, su constitucionalidad pasa por el respeto de dos límites: el primero, de carácter positivo, consiste en que dicha precisión se "haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con" las competencias estatales que puedan presentar problemas de delimitación; y el segundo, de carácter negativo, reside en que la precisión estatutaria "no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate. Sólo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución" (STC 247/2007, FJ 10) (...).

Doutrina reiterada na STC 32/2011, do 17 de marzo, e na más recente STC 82/2016, do 28 de abril.

Sentado o anterior, se ben o Tribunal Constitucional non está vinculado por esta “*precisión*” das competencias estatais que efectúe o lexislador estatutario (toda vez que é ao Tribunal Constitucional ao que, en última instancia, lle corresponde precisar o contido e alcance das competencias estatais no exercicio da súa xurisdición) pode considerar, no exercicio desa función de “*intérprete supremo*” da CE, que aquela precisión estatutaria resulta conforme coa CE, aínda que iso supoña unha matización, modificación ou revisión da súa doutrina precedente sobre o alcance das competencias estatais. Téñase en conta, neste punto, o “*carácter dinámico de la jurisdicción constitucional, que garantiza la posibilidad de que el Tribunal pueda revisar su jurisprudencia*” (STC 115/2019, do 16 de outubro).

Pois ben, de producirse efectivamente por tal causa unha matización, modificación ou revisión da doutrina constitucional precedente, a nova delimitación das competencias estatais que dela resulte non pode entenderse que resulte aplicable exclusivamente a unha concreta Comunidade Autónoma, pois ao delimitar as competencias estatais o Tribunal Constitucional non interpreta o concreto Estatuto de autonomía senón a CE, toda vez que as

competencias estatais son “*de origen constitucional directo e inmediato*” (STC 31/2010, do 28 de xuño). En suma, o cambio na delimitación das competencias estatais neses casos non a efectúa o lexislador estatutario, unilateralmente e con efectos só para unha determinada Comunidade Autónoma, senón que é o Tribunal Constitucional o que, a instancia do lexislador estatutario e por estimar conforme á CE a “*precisión*” feita por este, cambia a súa doutrina sobre o reparto competencial previamente establecida.

Cuarta. Aproximación inicial ao contido funcional e material da competencia autonómica en materia de ordenación do litoral.

O artigo 148.1.3ª de la CE menciona, entre as competencias que poden asumir as Comunidades Autónomas, a relativa ás materias “*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”, debendo entenderse, por máis que non o exprese a CE, e precisamente por iso, que nos municipios costeiros o concepto de territorio inclúe o litoral (SSTC 149/1991, do 4 de xullo, e 18/2022, do 8 de febreiro).

Desa concepción do litoral como espazo incluído no concepto de territorio resulta, como consecuencia ineludible, que a súa ordenación pode ser asumida polas Comunidades Autónomas costeiras como competencia propia desde o momento mesmo da súa constitución.

Sobre cal sexa o contido da materia “*ordenación do territorio e do litoral*”, precisan as SSTC 36/1994, do 10 de febreiro, 28/1997, do 13 de febreiro, 149/1998, do 2 de xullo, e a máis recente STC 57/2015, do 18 de marzo, que “*el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo*”, se ben as mesmas sentenzas recoñeceron que, xunto a ese núcleo esencial, existían “*otros aspectos normativos y de gestión y ejecución*” incluídos na dita competencia. E, especificamente respecto do litoral, o Tribunal

Constitucional tense referido a *“competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas sobre el litoral”* (por todas, SSTC 6/2016, do 21 de xaneiro, e 28/2016, do 18 de febreiro). Tamén ten recoñecido que a potestade de autorizar usos permitidos na zona de servidume de protección do dominio público marítimo-terrestre *“se trata de una competencia de carácter ejecutivo (...) que se engloba, por su contenido, en la ejecución de la normativa sobre protección del medio ambiente o en la ordenación del territorio y/o urbanismo de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas”* (STC 149/1991, do 4 de xullo).

A Comunidade Autónoma de Galicia asumiu a competencia sobre ordenación do territorio e do litoral no artigo 27.3 do seu Estatuto de autonomía, a teor do cal:

“No marco do presente Estatuto correspóndelle á Comunidade Autónoma galega a competencia exclusiva das seguintes materias: (...)

Tres. Ordenación do territorio e do litoral, urbanismo e vivenda”.

O precepto estatutario recolle, polo tanto, unha referencia con carácter xeral á competencia sobre a *“ordenación do territorio e do litoral”* como *“materia”* sobre a que a Comunidade Autónoma galega ostenta *“competencia exclusiva”*. Esa xeneralidade coa que o precepto estatutario se pronuncia, a exclusividade competencial que proclama e a falta de maiores especificacións ou limitacións expresas permiten, en principio, de acordo co indicado máis arriba, considerar que a competencia asumida comprende todas as facultades ou funcións que naturalmente son desenvolvidas en relación con tal materia.

Esa integridade funcional é deducible, precisamente, dos termos do artigo 37.2 do Estatuto de autonomía de Galicia, en canto prevé que:

“Nas materias da súa competencia exclusiva correspóndelle ao Parlamento a potestade lexislativa nos termos previstos no Estatuto e nas leis do Estado ás que aquel se refire, correspondéndolle á Xunta a potestade regulamentaria e a función executiva”.

Trátase dun precepto estatutario que describe o contido funcional das competencias exclusivas asumidas pola Comunidade Autónoma de Galicia (isto é, das potestades, facultades ou funcións que as integran) e que está en liña coa doutrina que, con carácter xeral, senta a STC 31/2010, do 28 de xuño, cando indica que:

“es evidente que, respetado el límite de las competencias reservadas al Estado, las Comunidades Autónomas pueden ser titulares exclusivas de cuantas potestades normativas y actos de ejecución puedan tener por objeto la disciplina y ordenación de las materias atribuidas a su exclusiva competencia. En otras palabras, siendo constitucionalmente posible la asunción autonómica de competencias que se quieren exclusivas sobre materias determinadas, o sobre sectores materiales de una misma realidad, es constitucionalmente necesario que con ellas se atribuya a las Comunidades Autónomas el ejercicio de cuantas potestades y facultades agotan el tratamiento normativo de la materia o del sector material sobre los que se proyecta y en los que se realiza la competencia así calificada”.

Agora ben, como xa tempranamente salientou o Tribunal Constitucional e adiantamos na consideración anterior, a cualificación estatutaria dunha competencia como exclusiva non implica que non poida verse afectada polo exercicio das competencias estatais. En efecto, *“la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como lex superior de todo el ordenamiento; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida ratione materiae, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia”* (STC 20/1988, do 18 de febreiro). Doutrina reiterada en posteriores sentenzas, tanto con carácter

xeral (por exemplo, STC 31/2010, do 28 de xuño) como de xeito específico respecto da competencia autonómica de ordenación do territorio e do litoral. Sinala ao respecto, entre outras, a STC 149/1998, do 2 de xullo, con cita de sentenzas previas, que:

“(...) desde la perspectiva competencial, (...) dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no solo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3.; 61/1997, fundamento jurídico 16; 40/1998, fundamento jurídico 30). Aunque hemos precisado igualmente que la ordenación del territorio es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros títulos; ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio [SSTC 149/1991, fundamento jurídico 1. B); 40/1998, fundamento jurídico 30] (...) la exclusividad con la que las Comunidades Autónomas han asumido la competencia en materia de ordenación territorial no autoriza a desconocer las que, con el mismo carácter, vienen reservadas al Estado en virtud del art. 149.1 C.E. [SSTC 56/1986, fundamento jurídico 3.; 149/1991, fundamento jurídico 1. B)], cuyo ejercicio puede condicionar ciertamente la competencia autonómica (STC 61/1997, fundamento jurídico 5.) (...)”.

Concorrenza competencial que tamén se produce no espazo físico constituído polo dominio público marítimo-terrestre, de modo que as competencias estatais *“son susceptibles de condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando estas últimas se despliegan sobre demanio público de titularidad estatal”* (por todas, STC 28/2016, do 18 de febreiro, con cita da previa STC 34/2014, do 27 de febreiro); condicionamentos, modulacións ou limitacións ás competencias autonómicas que poden afectar ás funcións executivas integradas nelas.

Desta aproximación inicial á competencia autonómica en materia de ordenación do litoral cabe concluír, no que aquí interesa, que a asunción pola Comunidade Autónoma galega da competencia exclusiva en materia de ordenación do territorio e do litoral leva consigo que aquela ostente unha serie de funcións – de normación e tamén de execución- que supoñen a existencia dun ámbito material de actuación (STC 165/1994, do 26 de maio). Iso sen prexuízo de que, pese á cualificación estatutaria da competencia autonómica como “*exclusiva*”, os contornos dese ámbito material de actuación estean condicionados polos límites ou modulacións que poidan derivarse da proxección sobre ese mesmo espazo físico das competencias estatais (co contido e alcance que respecto delas, e tal e como se analizou na consideración anterior, resulten en cada momento da doutrina do Tribunal Constitucional).

Procede a continuación abordar con maior detalle a concorrencia das competencias autonómicas en materia de ordenación do territorio e do litoral e das competencias estatais sobre o dominio público marítimo-terrestre, con especial atención ao eido concreto da xestión de títulos de utilización e ocupación do dominio público marítimo-terrestre.

Quinta. Análise específico da concorrencia das competencias autonómicas en materia de ordenación do territorio e do litoral e das competencias estatais sobre o dominio público marítimo-terrestre. Especial referencia á evolución da doutrina do Tribunal Constitucional relativa ao reparto competencial no eido concreto da xestión de títulos de utilización e ocupación do dominio público marítimo-terrestre.

Conforme o artigo 132, apartados 1 e 2, da CE:

“1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.

2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”.

A CE configura así directamente como dominio público estatal a zona marítimo-terrestre, as praias e o mar territorial, remitindo ao lexislador a regulación do seu réxime xurídico. A regulación destes bens recolleuse na Lei 22/1988, do 28 de xullo, de Costas (en diante, LC) na cal o lexislador estatal procedeu á regulación da *“determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar”* (artigo 1), prevendo, no que aquí interesa, no seu artigo 110.b), que:

“Corresponde a la Administración del Estado, en los términos establecidos en la presente Ley: (...)

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

Contra varios preceptos da LC (entre os que se atopa o artigo 110.b) transcrito) varias Comunidades Autónomas (entre elas, a galega) formularon recurso de inconstitucionalidade, o cal foi resolto pola STC 149/1991, do 4 de xullo. Esta sentenza, e, seguindo a doutrina sentada nela, a posterior STC 198/1991, do 17 de outubro (que resolveu os conflitos positivos de competencias formulados contra varios preceptos do Real decreto 1471/1989, do 1 de decembro, polo que se aproba o Regulamento Xeral para o desenvolvemento e execución da Lei 22/1988, do 28 de xullo, de Costas), levaron a cabo unha análise da articulación das competencias, estatais e autonómicas, concorrentes no dominio público marítimo-terrestre, recollendo, deste modo, unha delimitación do marco competencial aplicable.

Daquela sentenza 149/1991, do 4 de xullo, procede salientar os seguintes pronunciamentos:

a. O Tribunal Constitucional comeza recordando nela a súa reiterada doutrina conforme a cal *“la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y (...), en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad”*. Engade que: *“La propiedad pública de un bien es, en efecto, separable del ejercicio de aquellas competencias públicas que lo tienen como soporte natural o físico; (...) ni la titularidad estatal del dominio público constitucionalmente establecida predetermina las competencias que sobre él tienen atribuidas el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 227/1988, fundamentos jurídicos 14.5 y 15.1)”*. A sentenza reitera así a doutrina previa sobre a existencia dunha *“disociación”* entre a titularidade dun ben de dominio público e as competencias que sobre el poden proxectarse.

Agora ben, ao tempo salienta como, pese a que a titularidade do dominio público non sexa un criterio de delimitación competencial, desa titularidade derivan certas *“facultades”* do lexislador estatal (no mesmo sentido, entre outras, STC 61/1997, do 20 de marzo). En concreto, refírese a sentenza á *“facultad del legislador estatal para definir el dominio público estatal (art. 132.2 C.E.) y para establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran”*, engadindo que *“en lo que toca al régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador no sólo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que además ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias”* e que *“es igualmente evidente que de esa titularidad derivan también facultades propias para la Administración del Estado”*.

Polo tanto, da dita sentenza resulta que, aínda que a titularidade estatal sobre o dominio público marítimo-terrestre non é en si mesma un criterio de delimitación competencial, desa titularidade demanial derivan unha serie de facultades para o Estado susceptibles de condicionar ou modular as competencias autonómicas, cando tales competencias se despregan sobre ese demanio público de titularidade estatal (no mesmo sentido se pronuncian sentenzas posteriores como as SSTC 34/2014, do 27 de febreiro, ou 28/2016, do 18 de febreiro).

b. Sentado o anterior, o Tribunal Constitucional distinguiu, respecto da incidencia das competencias estatais na despregadura das competencias autonómicas de ordenación do territorio sobre o dominio público marítimo-terrestre, entre o espazo propiamente demanial (respecto do cal afirmou que *“Esta incidencia está legitimada (...) por la titularidad estatal del mismo”*) e os terreos lindantes co dominio público marítimo-terrestre (respecto dos cales a incidencia do Estado sobre aquela competencia derivaría doutros títulos competenciais. En concreto, sinala a dita sentenza que sobre eses terreos:

“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. Entre éstas, y aparte otras competencias sectoriales que legitiman la acción normativa e incluso ejecutiva del Estado en supuestos concretos (así las enunciadas en los párrafos 4.º, 8.º, 13.º, 20.º, 21.º ó 24.º del citado art. 149.1 C.E.), son dos los títulos competenciales, por así decir generales, a los que se ha de acudir para resolver conforme a la Constitución el problema que plantea la antes mencionada articulación. El primero de tales títulos es el enunciado en el art. 149.1.1 (...) El segundo, aunque no secundario, de los indicados títulos es el que, en relación con la protección del medio ambiente consagra el art. 149.1.23)”.

Cómpre advertir, non obstante, que esta distinción entre os títulos competenciais estatais con proxección sobre o espazo demanial e sobre os terreos lindantes

con este non resultará tan nítida en pronunciamentos posteriores nos que, en relación co espazo demanial, se afirma a conexión entre as facultades demaniais e a competencia estatal en materia de medio ambiente (así, por exemplo, nas SSTC 36/1994, do 10 de febreiro; 233/2015, do 5 de novembro; 34/2014, do 27 de febreiro; 28/2016, do 18 de febreiro; 57/2016, do 17 de marzo, ou 18/2022, do 8 de febreiro).

c. E no que atinxe, en particular, ao réxime de intervención administrativa en materia de utilización do dominio público marítimo-terrestre, con carácter xeral a sentenza 149/1991, do 4 de xullo, advirte como:

“Una vez instaurado el Estado de las autonomías (...) la potencialidad expansiva del dominio público como título de intervención administrativa se ve drásticamente limitada por el orden constitucional de competencia (...) las leyes estatales no pueden otorgar a la Administración del Estado atribuciones sobre las actividades que se desenvuelven en el demanio natural sin respetar los ámbitos materiales que los Estatutos de Autonomía reservan a sus respectivas Administraciones (STC 103/1989, fundamento jurídico 4.º)”.

Partindo do anterior, a sentenza analiza o alcance que a limitación das facultades dominicais estatais por obra das competencias asumidas polas Comunidades Autónomas ten respecto da utilización do demanio con particular atención á validez da reserva a favor do Estado prevista no artigo 110.b) da LC, antes transcrito. Así, ao analizar a dita reserva, e logo de precisar que, de entre os varios títulos competenciais autonómicos esgrimidos polas Comunidades Autónomas recorrentes, *“(es) la competencia plena para la ordenación del territorio propio, incluido el litoral, la que más sólidamente puede fundamentar la oposición de las Comunidades Autónomas a la retención en manos de la Administración del Estado, de las facultades relativas a la gestión del dominio público marítimo-terrestre, pues es incuestionable que, formando parte éste de aquel territorio, la capacidad para ordenarlo condiciona, de uno u otro modo, el otorgamiento de los títulos que permitan su utilización privativa o su ocupación”* sinalou sobre o particular que:

“(…) 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 hayan de otorgarse siempre que el plan las prevé y en la forma que en él están previstas y dando un paso más aún, que para asegurar esta conformidad, esta vinculación positiva del otorgamiento de títulos demaniales a las previsiones de ordenación, 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 facultades 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 alguna derivada 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 solo, 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 (...).”

O Tribunal Constitucional, polo tanto, estimou constitucional a interpretación efectuada polo lexislador de costas (entendendo que é “constitucionalmente posible, y por tanto legítimo, atribuir a la Administración del Estado” esas

facultades executivas como facultades derivadas da súa condición de titular do demanio), sen prexuízo de que, á vez, afirmase que non se trataba da única posibilidade derivada do bloque de constitucionalidade entón vixente (constituído, entre outros, polo Estatuto de autonomía galego) ao ser tamén unha opción posible que a xestión correspondese ás Comunidades Autónomas ao abeiro das súas competencias sectoriais (no caso, en materia de ordenación do territorio e do litoral).

Chegados a este punto é importante salientar como a LC, ao regular esas funcións executivas como funcións do Estado, non opera nin como norma atributiva nin como norma delimitadora de competencias integrante do sistema territorial de distribución de competencias, pois é reiterada a doutrina do Tribunal Constitucional segundo a cal o lexislador estatal non pode incidir na delimitación competencial entre o Estado e as Comunidades Autónomas sen unha expresa previsión constitucional ou estatutaria (por todas, SSTC 76/1983, do 5 de agosto; 227/1988, do 29 de novembro; 197/1996, do 28 de novembro; 40/1998, do 19 de febreiro; ou 139/2005, do 26 de maio), apuntando a STC 18/2011, do 3 de marzo, que se ben:

“no existe obstáculo para que, en el ejercicio de sus respectivas competencias atribuidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, tanto el legislador estatal como los legisladores autonómicos puedan proceder “a interpretar el alcance y los límites de su propia competencia” cuando la ejercitan al aprobar las leyes que les corresponden (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 6; 132/1998, de 18 de junio, FJ 12)» es igualmente claro que ni el legislador estatal ni el autonómico pueden situarse en la posición propia del poder constituyente”.

Nótese, a maior abastanza, como, precisamente en aplicación á LC da dita doutrina, o Tribunal Constitucional, ao analizar na mesma sentenza 149/1991, do 4 de xullo, a constitucionalidade do artigo 114 da LC (a teor do cal: *“Las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias que, en las materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás*

relacionadas con el ámbito de la presente Ley tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos”) advertiu que:

“(...) dado el carácter tautológico de su enunciado, no se puede hacer al precepto reproche alguno de inconstitucionalidad en cuanto a su contenido. No menos cierto es, sin embargo, que los preceptos de esta naturaleza no tienen razón de ser en las leyes en cuanto pudieran llevar a la idea falsa de que pueden éstas alterar el orden competencial dispuesto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Su escaso rigor técnico no es, sin embargo, jurídicamente suficiente para su invalidación (...)”.

E, posteriormente, na STC 162/2012, do 20 de setembro, si declarou inconstitucional o segundo parágrafo do artigo 114 da LC que fora introducido polo artigo 120.6 da Lei 53/2002, do 30 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e da orde social (e conforme co cal *“A competencia autonómica sobre ordenación territorial e do litoral, á que se refire o parágrafo anterior, alcanzará exclusivamente ao ámbito terrestre do dominio público marítimo-terrestre, sen comprender o mar territorial e as augas interiores”*). Así, na dita sentenza, logo da cita da doutrina constitucional que se acaba de expoñer, concluíuse que a dita doutrina:

“ha negado la posibilidad de que el legislador estatal pueda, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria para ello, llevar a cabo, no ya una mera remisión a las normas atributivas de competencias [como en el caso examinado en la STC 149/1991, FJ 7 b)] sino, más específicamente, una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de competencias con el objetivo de delimitar las atribuciones de las Comunidades Autónomas. Es por ello que no queda sino concluir que el segundo párrafo del art. 114 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, introducido por el art. 120.6 de la Ley 53/2002, es inconstitucional y nulo”.

De acordo co exposto, o lexislador estatal de costas non levou a cabo, no artigo 110.b) da LC, unha interpretación xenérica e abstracta do sistema constitucional de reparto de competencias con pretensión de vinculación xeral a todos os poderes públicos (o que tería vedado, conforme a doutrina que se acaba de

expoñer), senón que estamos ante un suposto no que o lexislador estatal, ao regular unha materia, partiu dun “*determinado entendimiento interpretativo del bloque de la constitucionalidad*” (STC 197/1996, do 28 de novembro, e as sentenzas que nela se citan), que o Tribunal Constitucional estimou conforme co bloque de constitucionalidade.

Foi, pois, o Tribunal Constitucional, na súa condición de intérprete supremo da CE, o que efectuou na STC 149/1991, do 4 de xullo, unha delimitación do marco competencial aplicable. E foi, polo tanto, desta delimitación efectuada polo Tribunal Constitucional da que derivou o límite á competencia exclusiva autonómica en materia de ordenación do litoral, en concreto, ás funcións executivas autonómicas, propias da dita competencia autonómica exclusiva, ás que se aludiu na consideración anterior.

Na posterior STC 198/1991, do 17 de outubro, reiterouse que “*aunque no fuera el único sistema constitucionalmente lícito, tampoco es contrario al orden constitucional de competencias el de atribuir a la Administración del Estado la facultad de otorgar los títulos que permiten la ocupación y la utilización especial del demanio de titularidad estatal*”.

Sobre este reparto competencial volveuse pronunciar o Tribunal Constitucional na STC 31/2010, do 28 de xuño. A dita sentenza resolveu o recurso de inconstitucionalidade formulado contra determinados preceptos do Estatuto de autonomía de Cataluña do ano 2006, entre eles, no que agora interesa, contra a previsión contida no artigo 149.3.b) do dito estatuto, a teor do cal:

“Corresponde a la Generalitat, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: (...)

b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan

establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición”.

O Tribunal Constitucional estimou que a dita previsión estatutaria era constitucional, sinalando ao respecto no Fundamento Xurídico 92 da dita sentenza que:

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

Cómpre sinalar que xa o propio Tribunal Constitucional, na dita sentenza, advertiu que, ao ser obxecto do recurso de inconstitucionalidade determinadas previsións estatutarias,

“nuestro juicio ha de recaer sobre la corrección constitucional de los términos en los que el Estatuto ha cumplido con su cometido como norma institucional básica a la que la Constitución confía la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma de

Cataluña. Términos que, en razón de cuanto acabamos de decir, sólo pueden interpretarse, más allá de la expresión literal de los preceptos estatutarios, en los límites de nuestra doctrina y a la luz del sentido que en ella han adquirido, a lo largo de los últimos treinta años, las categorías y conceptos constitucionales en los que se fundamenta y sobre los que se desarrolla el régimen de distribución de competencias característico del Estado autonómico. Habremos de ceñirnos, por tanto, al pronunciamiento jurisdiccional estrictamente necesario, sin abundar en los detalles y pormenores de un modelo de distribución competencial que, por mayor que pueda ser su grado de definición en la letra del Estatuto, requiere del concurso de una normativa de aplicación y desarrollo aún inexistente. Es cierto que al enjuiciar ahora los preceptos estatutarios habremos de estar señalando también, al mismo tiempo y necesariamente, determinados límites a los que habrá de sujetarse dicha normativa de desarrollo; pero tales límites, aparte de tener que resultar aquí inevitablemente generales, no pueden, en este momento, especificarse con carácter exhaustivo, de tal manera que habrá de ser con ocasión, en su caso, del juicio de constitucionalidad que de nosotros pueda eventualmente demandarse en el futuro acerca de esa normativa de desarrollo, cuando, atendida entonces en su entera dimensión cada concreta controversia competencial, pueda esperarse de nosotros la más precisa y acabada delimitación de los contornos competenciales que pudiesen estar en litigio”.

En efecto, de cara a entrar na análise do alcance do pronunciamiento contido no Fundamento Xurídico 92 da STC 31/2010, do 28 de xuño, é necesario ter en conta sentenzas posteriores do mesmo tribunal. Así, deixando ao lado as SSTC 34/2014, do 27 de febreiro, e 28/2016, do 18 febreiro (que se limitaron a recoller unha reprodución dos termos daquela sentenza), na STC 57/2016, do 17 de marzo (que resolveu o recurso de inconstitucionalidade interposto polo Goberno de Canarias contra determinados preceptos da Lei 2/2013, do 29 de maio, de protección e uso sustentable do litoral e de modificación da Lei 22/1988, do 28 de xullo, de Costas) precisouse que:

“(…) el art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) atribuye a Canarias competencia sobre ordenación del territorio. Ninguna duda cabe sobre la pertenencia del litoral al territorio [STC 141/1991, de 4 de julio, FJ 1 a)], de modo que es competencia autonómica la ordenación territorial del demanio costero. Esta atribución que “tiene por

objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial" "no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio" [STC 141/1991, FJ 1 b)].

a) Este condicionamiento legítimo a la competencia autonómica de ordenación del territorio nace, de un lado, de la titularidad estatal del demanio costero (art. 132.2 CE), que motiva que competa al Estado la gestión de los bienes que lo integran, al igual que la regulación y el otorgamiento de los títulos que habilitan los usos que no son libres. El Tribunal razonó esta atribución competencial y sus límites en la STC 149/1991 [FJ 4 a) y FJ 4 b)], señalando 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".

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" (...)"

Procede salientar que nesta sentenza, o Tribunal Constitucional, ante un Estatuto de autonomía que naquel momento recollía unha cláusula xenérica de asunción competencial en materia de ordenación do territorio e do litoral (similar á contida no artigo 27.3 do Estatuto de autonomía de Galicia), e logo de referirse á doutrina da STC 149/1991, do 4 de xullo, recoñeceu expresamente que a STC

31/2010, do 28 de xuño, introduciu un matiz no reparto competencial efectuado naquela sentenza.

E, de xeito máis específico, é obrigada a cita da recente STC 18/2022, do 8 de febreiro. A dita sentenza resolveu o recurso de inconstitucionalidade formulado contra os artigos 20.1 b) e 30 d) da Lei do Parlamento de Cataluña 8/2020, do 30 de xullo, de ordenación del litoral, que atribúen aos concellos competencia para outorgar autorizacións para actividades previstas nos plans de uso do litoral e das praias. Será nesta sentenza, relativa a preceptos dunha norma de desenvolvemento da previsión estatutaria do artigo 149.3.b) do Estatuto de autonomía de Cataluña, na que o Tribunal Constitucional afondará no sentido e alcance desta previsión estatutaria e da “matización” das regras de reparto competencial sentadas polo Tribunal Constitucional na sentenza 149/1991, do 4 de xullo.

Así, na dita sentenza, sinalase, respecto do artigo 149.3.b) do Estatuto de Autonomía de Cataluña, e despois de recordar os termos do Fundamento Xurídico 92 da STC 31/2010, do 28 de xuño, que:

“(...) b) Según se desprende 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. De acuerdo con el precepto estatutario, esta comprende “en todo caso” aquella (pero no solo), y como apostilla la STC 31/2010, FJ 92, “dado que” la Generalitat es competente en materia de ordenación del litoral, la gestión de los títulos no menoscaba la competencia del Estado sobre la protección del litoral derivada del art. 132.2 CE (...)”.

E engade:

“(...) De acuerdo con la función de los estatutos de autonomía en nuestro ordenamiento, que es atribuir a la comunidad autónoma sus competencias propias dentro del marco establecido en la Constitución [art. 147.2 d) CE], el art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 debe entenderse como una norma por la que la comunidad autónoma asume expresamente, frente al Estado, la competencia sobre los títulos de ocupación y

uso del dominio público marítimo terrestre que hasta entonces ejercía este último, de acuerdo con el art. 110 b) de la Ley de costas de 1988, que dice: "[c]orresponde a la administración del Estado, en los términos establecidos en la presente Ley [...] [l]a gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de [...] concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento (...)".

Finalmente, no que, atinxe, en particular, ás funcións executivas relativas ao outorgamento de autorizacións no dominio público marítimo-terrestre, a dita sentenza sinala:

"(...) 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. Como advertimos en la STC 31/2010, FJ 92, antes reproducido: "[l]a norma estatutaria impugnada [el art. 149.3 b)] 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" (énfasis añadido) (...)".

Será así na posterior e máis recente STC 18/2022, do 8 de febreiro, cando, ante o axuizamento dunha norma de desenvolvemento, o Tribunal Constitucional concrete máis o alcance do previo pronunciamento contido na STC 31/2010, do 28 de xuño.

Sexta. Incidencia da evolución da doutrina do Tribunal Constitucional sobre o reparto de competencias en relación coa xestión de títulos de utilización e

ocupación do dominio público marítimo-terrestre no alcance da competencia autonómica galega de ordenación do litoral.

Exposta na consideración anterior a evolución da doutrina do Tribunal Constitucional relativa ao reparto competencial no eido concreto da xestión de títulos de utilización e ocupación do dominio público marítimo-terrestre, procede analizar a continuación se esa evolución doutrinal, dimanante das SSTC 31/2010, do 28 de xuño, e 18/2022, do 8 de febreiro, ten incidencia sobre o alcance da competencia autonómica de ordenación do litoral prevista no artigo 27.3 do Estatuto de autonomía de Galicia, no sentido de poder entender incluídas na dita competencia as funcións executivas relativas á xestión de títulos de utilización e ocupación do dominio público marítimo-terrestre ao non formar parte tales funcións do contido de competencias estatais.

Ante todo ha de partirse de que, no caso, o efectuado polo Estatuto de autonomía de Cataluña no artigo 149.3.b) é unha concreción dunha competencia propia, pois, de formar parte a facultade de xestión dunha competencia estatal, só podería a dita Comunidade Autónoma ostentala pola vía dunha transferencia ao abeiro do artigo 150 da CE, permanecendo, en consecuencia, como de titularidade estatal, non sendo o Estatuto de autonomía o instrumento axeitado para efectuar a dita transferencia. Cómpre recordar, neste punto, que:

“Los Estatutos de Autonomía, pese a su forma de Ley Orgánica, no son instrumentos ni útiles ni constitucionalmente correctos, por su naturaleza y modo de adopción para realizar las transferencias o delegaciones de facultades de una materia de titularidad estatal permitidas por el art. 150.2 de la Constitución. Ello porque, muy resumidamente expuesto y sin agotar los posibles argumentos, a pesar de su forma de Ley Orgánica, el Estatuto de Autonomía se adopta mediante un complejo procedimiento distinto del de las leyes orgánicas comunes. Utilizar, pues, el Estatuto como instrumento de transferencia o delegación implicaría dar rigidez a una decisión estatal en una manera no deseada por el constituyente y que choca con la mayor flexibilidad que los instrumentos del art. 150.2 han de poseer. Por otra parte, este último precepto implica una decisión formalmente unilateral por parte del Estado, susceptible de renuncia y de introducción de instrumentos

de control; el Estatuto, en cambio, supone una doble voluntad y una falta de disposición estatal a la hora de derogar la transferencia o delegación o de introducir esos instrumentos de control. Como se ha señalado, y resumiendo, si el Estatuto es el paradigma de los instrumentos jurídicos de autoorganización, la transferencia y delegación cae en el ámbito de la heteroorganización". (STC 56/1990, do 29 de marzo).

Partindo do anterior, ao efectuar a dita concreción dunha competencia propia o lexislador estatutario, ao tempo, precisou ou perfilou as competencias estatais (de feito, excluindo de tales competencias determinadas funcións).

Se o Tribunal Constitucional estimou esta concreción conforme coa Constitución tivo que ser, conforme á doutrina constitucional exposta na consideración terceira deste informe, porque tal previsión estatutaria é constitucional desde unha perspectiva tanto substantiva como formal. Así, desde unha perspectiva substantiva, se a previsión estatutaria é constitucional é porque non impediu o “*despliegue completo*” das competencias estatais, ou, o que é o mesmo, porque ese concreción da competencia autonómica non se estendeu a facultades propias dunha competencia reservada ao Estado *ex Constitutione*. E, desde unha perspectiva formal, se a previsión é constitucional é porque non penetrou nunha materia reservada ao lexislador estatal de costas. Nótese, neste punto, a diferenza existente cos supostos analizados nas SSTC 30/2011, do 16 de marzo, e 32/2011, do 17 de marzo, nos que o Tribunal Constitucional declarou inconstitucionais determinadas previsións estatutarias tanto desde unha perspectiva substantiva- por afectar ao “*despliegue completo*” de funcións propias dunha competencia estatal- como formal- por ser materia reservada, nesos casos, ao lexislador estatal de augas.

O recoñecemento da constitucionalidade da previsión do Estatuto de autonomía de Cataluña polo Tribunal Constitucional conduciu, así, necesariamente a un cambio ou “*matiz*” na doutrina sobre o reparto competencial sentada na STC

149/1991, do 4 de xullo, ao non ser tal doutrina acorde coa “*precisión*” competencial efectuada por aquela previsión estatutaria, pois, conforme a dita doutrina, a xestión do dominio público marítimo-terrestre formaba parte integrante das competencias estatais.

En efecto, coa concreción da competencia autonómica efectuouse unha delimitación indirecta das competencias estatais concorrentes no mesmo espazo físico, e, ao ser considerada polo Tribunal Constitucional a dita delimitación conforme coa CE, mudaron necesariamente as regras de reparto competencial.

En definitiva, estamos nun caso, que apuntabamos na consideración terceira deste informe, no que o Tribunal Constitucional, a instancia do lexislador estatutario e por estimar conforme á CE a “*precisión*” competencial feita por este, cambiou a súa doutrina sobre o reparto competencial previamente establecida.

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

En efecto, se a Comunidade Autónoma catalá ostenta tales funcións executivas como contido dunha competencia propia, só pode ser, como sinala a STC 18/2022, do 8 de febreiro, porque tales funcións non forman parte das facultades do Estado derivadas da titularidade do dominio público marítimo-terrestre nin da competencia estatal do artigo 149.1.23ª da CE. E iso porque as competencias autonómicas propias non poden estenderse a ámbitos de competencia estatal do artigo 149.1 da CE (ao constituír o límite infranqueable da asunción competencial ex artigo 149.3 da CE, primeiro 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, do 1 de marzo).

Pois ben, que tales funcións executivas non forman parten das facultades do Estado derivadas da titularidade do dominio público marítimo-terrestre nin da competencia estatal do artigo 149.1.23ª da CE debe entenderse con carácter xeral dada a necesaria uniformidade a nivel nacional que ten predicado de ambos títulos competencias estatais o Tribunal Constitucional.

En relación con esta cuestión, ha de partirse da conexión xeral das competencias estatais co *“principio de unidad y los intereses generales de la Nación”* (STC 76/1983, do 5 de agosto) e co *“grado de homogeneidad que el constituyente quiso que quedara preservado en cada una de las materias incluidas en ese precepto constitucional (por referencia ao artigo 149.1 da CE)”* (STC 247/2007, do 12 de decembro). Isto é, *“cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace --o, al menos, así lo entiende el constituyente-- un interés general”* (STC 40/1998, do 19 de febreiro).

E, de xeito máis concreto, en relación coa necesaria uniformidade a nivel nacional das facultades derivadas da titularidade estatal do dominio público

marítimo-terrestre procede traer a colación o sinalado na STC 40/1998, do 19 de febreiro, a teor da cal:

“(...) todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo (art. 148.1.3. C.E., cuyo contenido ha sido recogido en todos los Estatutos de Autonomía), no lo es menos que, a partir de esas mismas normas, el Estado ha conservado potestades cuyo ejercicio tiene una clara incidencia sobre la ordenación del territorio. En unos casos se trata de facultades de carácter general cuyo ejercicio puede afectar a todo el territorio de la Nación, condicionando así las decisiones que sobre la ordenación del territorio y del urbanismo pueden adoptar las Comunidades Autónomas: Así ocurre, por ejemplo, con la potestad de planificación de la actividad económica general (art. 131.1 C.E.) o con la titularidad del dominio público estatal (art. 132.2 C.E.), titularidad esta última que, si bien no se traduce en ningún título competencial concreto, permite al Estado establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran y adoptar las normas generales necesarias para garantizar su protección (STC 149/1991, fundamento jurídico 1.) (...)”.

Uniformidade que tamén se desprende da doutrina do Tribunal Constitucional conforme coa cal as facultades estatais derivadas da titularidade do dominio público marítimo-terrestre responden a *“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”* (STC 233/2015, do 5 de novembro). Na mesma sentenza, se ben referíndose á determinación de elementos abstractos de categorías, advírtese que abrir a porta a *“tratamientos y soluciones dispares para distintas partes del territorio nacional”* vai *“en claro detrimento de la integridad física y jurídica de los bienes que, por designio del constituyente, son en todo caso de dominio público”*.

En suma, se as facultades do Estado sobre o espazo demanial derivadas da titularidade do dito dominio están conectadas coa súa necesaria protección, necesariamente han de ser, como regra xeral, uniformes en todo o territorio nacional sen que o Estado poida retelas en tal concepto só nalgunhas

Comunidades Autónomas e non noutras pola única razón da falta de concreción estatutaria expresa das ditas facultades.

E, en relación coa uniformidade da competencia básica en materia de medio ambiente do artigo 149.1.23ª da CE, desde un primeiro momento o Tribunal Constitucional salientou que: *“Lo que la CE persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada (...) es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la CE y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia”* (STC 1/1982, do 28 de xaneiro). E na máis recente STC 31/2010, do 28 de xuño, reiterou que: *“el concepto, el contenido y el alcance de las bases no pueden ser, como regla general, distintos para cada Comunidad Autónoma, pues en otro caso el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía”*.

A maior abastanza, no que atinxe, en particular, ás bases en materia de medio ambiente, o Tribunal Constitucional ten precisado que teñen *“simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata, pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma”* (SSTC 102/1995, do 26 de xuño, 156/1995, do 26 de outubro, ou 90/2000, do 30 de marzo).

Sentado, pois, que esas funcións executivas non se atopan incluídas nin nas facultades estatais derivadas da titularidade do dominio público marítimo-terrestre nin nas competencias estatais do artigo 149.1.23ª da CE, soamente podería entenderse que o Estado retén tales funcións, no caso da Comunidade Autónoma galega, debido á falta de mención expresa a elas no seu Estatuto de autonomía, en virtude da cláusula residual do artigo 149.3 da CE. Agora ben, debe advertirse de que o Tribunal Constitucional ten realizado tradicionalmente unha interpretación restritiva desta cláusula. Así, xa na STC 123/1984, do 18 de decembro, indicouse:

“(...) Es claro que las competencias de las Comunidades Autónomas están definidas por sus Estatutos de Autonomía, pero es cierto asimismo que el juego de la cláusula residual o supletoria del art. 149.3 de la Constitución supone que, con independencia de los rótulos o denominaciones, no ha sido incluida en el correspondiente Estatuto de Autonomía una materia, entendida como conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social, de manera que para que entre en juego la llamada cláusula residual o supletoria, es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios (...)”.

En posteriores pronunciamentos o Tribunal Constitucional ten declarado que non resulta preciso acudir á dita cláusula *"cuando, con independencia de las rúbricas o denominaciones empleadas por la Constitución o por los Estatutos de Autonomía, cabe entender que una materia competencial ha sido incluida en una u otros, mediante la utilización de los 'criterios interpretativos ordinarios'", "tales 'criterios interpretativos ordinarios' no son otros que aquellos que atienden, de un lado, al sentido y finalidad propia con que los varios títulos de competencia se han recogido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y, de otro, al carácter y objetivo predominante de las disposiciones impugnadas"* (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 2, y 65/1998, de 18 de marzo, FJ 6, entre otras)" (STC 184/2016, do 3 de novembro).

Polo tanto, é necesario pescudar” *“si, por encima y con independencia de las rúbricas o denominaciones empleadas por la Constitución o por los Estatutos de Autonomía, ha sido incluida en una y otros una materia entendida como conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la realidad social» (STC 133/1997, fundamento jurídico 3.)” (STC 40/1998, do 19 de febreiro).*

E, conforme a STC 66/1998, do 18 de marzo, *“una de las consecuencias de la cláusula residual del art. 149.3 C.E.: revierten a la competencia estatal todas las nuevas materias con consistencia propia que vayan emergiendo, en la medida en que los criterios ordinarios de interpretación no permitan su encuadramiento en las materias alistadas por la Constitución o los Estatutos”.*

En suma, a dita cláusula *“sólo entra en juego cuando el objeto normativo en litigio no pueda situarse en ningún título material, utilizando los métodos de interpretación jurídica ordinarios (STC 1231984, fundamento jurídico 2.)” (STC 206/1997, do 27 de novembro).*

Trasladando as anteriores consideracións ao presente caso, aínda que as funcións executivas referidas á xestión dos títulos de ocupación do dominio público marítimo-terrestre non se atopan recollidas de maneira explícita nin na Constitución nin no Estatuto de autonomía da Comunidade Autónoma galega, si é perfectamente deducible a súa inclusión na competencia de ordenación do litoral, como máis arriba se indica, pola xeneralidade coa que o artigo 27.3 do Estatuto de autonomía de Galicia se pronuncia, pola exclusividade competencial que proclama e a falta de maiores especificacións ou limitacións expresas, pola descrición que do contido funcional das competencias exclusivas asumidas pola Comunidade Autónoma de Galicia se fai no artigo 37.2 do dito Estatuto (de xeito acorde, como vimos, coa doutrina do Tribunal Constitucional), así como por ser unha interpretación posible do bloque de constitucionalidade, xa admitida expresamente nas SSTC 149/1991, do 4 de xullo, e 198/1991, do 13 de outubro,

e tamén acorde coa doutrina actual do Tribunal Constitucional derivada das SSTC 31/2010, do 28 de xuño, e 18/2022, do 8 de febreiro (nótese, neste punto, que esta última sentenza, se ben alude á asunción expresa dunha “*competencia*” propia, ao tempo tamén indica que da STC 31/2010, do 28 de xuño, e non só do teor literal do Estatuto de autonomía de Cataluña, resulta que esa “*competencia*” queda integrada na máis ampla de ordenación do territorio, recoñecendo, polo tanto, a súa conexión material). En suma, non nos atopamos ante unha materia “*con consistencia propia*” susceptible de ser incardinada na cláusula residual do artigo 149.3 da CE.

En atención ao exposto, cabe entender que a competencia autonómica de ordenación do litoral prevista no artigo 27.3 do vixente Estatuto de autonomía comprende a xestión dos títulos de ocupación e uso do dominio público marítimo-terrestre entendida como función executiva nos termos previstos na consideración segunda deste informe, o cal exclúe a necesidade de modificar o dito Estatuto para a que se produza a asunción competencial neste eido.

Sétima. Sobre o necesario traspaso de servizos e a situación transitoria previa ao dito traspaso.

Sentado, pois, que estamos ante funcións executivas incluídas dentro da competencia autonómica en materia de ordenación do litoral, procede completar a nosa análise cunha referencia a se é necesario e imprescindible o traspaso de servizos por parte do Estado como condición para o pleno exercicio de tales funcións e, en caso afirmativo, procede efectuar unhas consideracións adicionais sobre a situación previa ao dito traspaso.

Respecto da necesidade de traspaso de servizos para o exercicio efectivo de competencias polas Comunidades Autónomas, recorda a STC 25/2015, do 19 de febreiro, con cita de sentenzas previas, que:

“(...) Nuestra doctrina en esta materia se encuentra sintetizada en la STC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 7, citada por ambas partes, según la cual: «respecto a la posibilidad del ejercicio transitorio por el Estado de competencias autonómicas, no puede admitirse, pues "como declarábamos en la STC 143/1985, es doctrina muy reiterada de este Tribunal expuesta entre otras en las Sentencias núms. 25/1983, 76/1983, 87/1983, 88/1983, y 113/1983, la de que la titularidad de las competencias corresponde a las Comunidades Autónomas por obra de la Ley Orgánica por medio de la que se aprobó el Estatuto de Autonomía, que actúa ope legis o ipso iure haciendo disponible su ejercicio por ellas, sin que exista una suerte de vacatio en las competencias atribuidas por los Estatutos, y una regla de entrada en vigor diferida de las mismas, a medida que los acuerdos de las Comisiones mixtas lo fueran permitiendo, que sólo traspasen medios materiales o personales... y que esa atribución ipso iure de competencias debe entenderse como posibilidad de ejercicio inmediato... aunque el traspaso de servicios pueda ser condición de pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas, cuando según su naturaleza sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado, mientras los servicios no sean transferidos" (STC 230/2003, FJ 6) (...) si bien el traspaso de los servicios del Estado a la Comunidad autónoma respectiva no pueden modificar o alterar el orden de distribución competencial fijado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, no es menos cierto que tales Decretos, cuando se refieren a los medios o instrumentos necesarios para ejercer las competencias atribuidas son condición de pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumida (...)”.

Pois ben estímase que neste caso, ao atoparnos ante funcións de xestión, de carácter executivo, si que resulta necesario o traspaso de medios e servizos para que estas poidan ser efectivamente exercidas pola Comunidade Autónoma. Cómpre engadir que non pode estimarse que constitúan óbices para o dito traspaso nin a previsión do artigo 110.b) da LC nin a existencia do Real decreto 659/1985, do 17 de abril, sobre traspaso de funcións e servizos da Administración do Estado á Comunidade Autónoma de Galicia en materia de ordenación do litoral e verteduras ao mar (o cal que, pese a ser de data anterior á LC, inclúe, entre os “Servicios y funciones que se reserva la Administración del Estado” os consistentes en “d) Tramitar y resolver, en su caso, todas las concesiones y autorizaciones incluidas en el dominio público marítimo, afectado

o no por planes de ordenación, en la forma establecida en la Ley de Costas y Reglamento para su ejecución, notificando a la Comunidad dicha resolución, excepto las que se refieren a instalaciones portuarias y deportivas a que se ha hecho referencia en el apartado B), c), de este Real Decreto y en el C), a), del Real Decreto 3214/1982, de 24 de julio.”).

E iso porque, por unha banda, conforme reiterada doutrina constitucional, os reais decretos de traspaso “no crean títulos competenciales, ni alteran o modifican el orden de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad (SSTC 25/1983, fundamento jurídico 3., 11/1986, fundamento jurídico 2., y 209/1990, fundamento jurídico 2.)” (STC 161/1996, do 17 de outubro). Os reais decretos de traspasos “no atribuyen ni reconocen competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones; no son en consecuencia normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto exclusivamente por la Constitución, los Estatutos y, en su caso, las demás disposiciones atributivas de competencias, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los Decretos de traspasos; en este sentido las competencias son indisponibles por las Administraciones, lo que impide hacer prevalecer una presunta voluntad, fruto del acuerdo formalizado en los Decretos de transferencias, sobre el sentido objetivo de las normas constitucionales y estatutarias [TC S 147/1991, FJ 4 E]], y, en idéntico sentido, las TC SS 56/1989, FJ 6, y 44/1992, FJ 1)» (TC S 147/1998, de 2 Jul., FJ 10)” (STC 9/2001, do 18 de xaneiro. No mesmo sentido, STC 240/2006, do 20 de xullo, ou a máis recente STC 65/2020, do 18 de xuño). En efecto, estes reais decretos, “a pesar de algunas inexactitudes terminológicas, sólo pueden transferir servicios adecuados para ejercer las competencias” (STC 77/1984, do 3 de xullo). Gozan, polo tanto, “únicamente de un valor instrumental para permitir el pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas (por todas, SSTC 147/1998, de 2 de julio, FJ 10, y 9/2001, de 18 de enero, FJ 6)” (STC 44/2007, do 1 de marzo) e se ben poder ter

“cierto valor interpretativo, como ya en otras ocasiones hemos declarado (SSTC 48/1985, 149/1985, 158/1986, 86/1989, 225/1993), este valor interpretativo no puede en modo alguno prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias.” (STC 132/1998 do 18 de xuño). Isto é, non cabe entender que en todo caso os reais decretos de traspasos *“interpreten con acierto el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas que se deriva del bloque de la constitucionalidad (Constitución, Estatutos de Autonomía y Leyes de reparto competencial), y mucho menos todavía que constituyan una interpretación definitiva e inalterable de dicho reparto. Por el contrario, se ha dicho reiteradas veces que tales Decretos, si bien constituyen un elemento interpretativo, no atribuyen por si mismos competencia alguna y que el reparto competencial deriva en exclusiva del bloque de la constitucionalidad”* (STC 86/1989, do 11 de maio).

Xunto ao anterior, cabe tamén recordar que os acordos das Comisións Mixtas teñen como ámbito material propio o traspaso de servizos, e *“su validez procesal y material deriva directamente de los EE.AA. y tiene su origen último en el art. 147.2 CE. Por ello, aun cuando su aprobación tenga lugar mediante Real Decreto dictado por el Gobierno de la Nación (...) el inferior rango del instrumento jurídico utilizado para la aprobación de los mismos no implica una subordinación jerárquica normativa”* ás leis estatais (STC 76/1983, do 5 de agosto)

O necesario traspaso de servizos enténdese sen prexuízo de que proceda engadir, como se adiantou antes, dúas consideracións adicionais sobre a situación transitoria previa a tal traspaso.

En primeiro lugar, pese a que o Tribunal Constitucional ten admitido o exercicio transitorio por parte do Estado ata o traspaso efectivo de servizos, na medida na que a competencia é autonómica ha de tratarse dun réxime transitorio e excepcional, advertindo así o Tribunal Constitucional:

“sobre la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden. Como afirmamos "la lealtad constitucional obliga a todos (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4) y comprende, sin duda, el respeto a las decisiones de este Alto Tribunal"». En efecto, como también afirmamos en la STC 40/2013, de 14 de febrero, FJ 8, recogiendo lo manifestado en la STC 230/2003, de 18 de diciembre, FJ 6: «las Sentencias de este Tribunal, de las que deriva una doctrina -la doctrina constitucional-, como señala el art. 40.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), tienen el valor de cosa juzgada (art. 164.1 CE), de suerte que todos los poderes públicos, tal como prescribe el art. 87.1 LOTC, están obligados a dar cumplimiento a lo que el Tribunal Constitucional resuelva cualquiera que sea el procedimiento en que lo haya sido” (STC 25/2015, do 19 de febreiro, antes citada. No mesmo sentido, entre outras, SSTC 95/2016, do 12 de maio, ou 14/2018, do 20 de febreiro).

E, en segundo lugar, ha de advertirse de que a falta de traspaso non pode afectar ao reparto competencial e, por ende, á posible regulación por parte da Comunidade Autónoma de cuestións relacionadas co exercicio de tales funcións executivas pois estas, aínda que pendentes de traspaso para o seu pleno exercicio e transitoriamente exercidas pola Administración estatal, forman parte do acervo competencial autonómico. Sobre a posibilidade de regulación por unha norma autonómica de funcións reconducibles a competencias estatutariamente asumidas aínda que transitoriamente exercidas pola Estado por estar pendente o traspaso de servizos pode citarse a STC 128/2016, do 7 de xullo, conforme coa cal:

“(…) c) La anterior no es, sin embargo, la única posible interpretación de este número 2 de la disposición adicional vigésimo quinta. Se refiere la misma, con expresión algo impropia, a "competencias que (...) ejerce la Administración del Estado" y siendo patente que las competencias -correspondan a quien correspondan- se ostentan con título legítimo antes de ejercerse, bien puede entenderse este precepto en el sentido de que alude no tanto a competencias que sea, hoy, de titularidad estatal (supuesto en que la norma, ya se ha dicho, sería inconstitucional sin más), sino al eventual ejercicio por la Administración del

Estado, al tiempo de adoptarse esta disposición legal, de algunas funciones en el ámbito de las prestaciones sociales que podrían, sin embargo, reconducirse a las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma, una vez que se proveyera, por ejemplo, a los correspondientes traspasos de servicios. Así entendido, el precepto no merecería reproche constitucional pues nada hay que objetar a que esta norma de Ley disponga que la estructura de la Agencia Catalana de la Protección Social se organice en atención a una eventual asunción de funciones que la Comunidad Autónoma, si así fuera, aún no ejercería en plenitud, pero que se corresponderían, sin embargo con competencias que la Generalitat sí ostenta positivamente conforme al EAC (...)”.

Doutrina reiterada na máis recente STC 36/2022, do 10 de marzo.

Cabe, pois, que, no exercicio da competencia autonómica en materia de ordenación do litoral, se diten normas, legais e/ou regulamentarias, que disciplinen, con respecto ao réxime xeral do dominio público, cuestións relacionadas co exercicio destas funcións executivas, e condicionadas, na súa aplicación, ao traspaso efectivo.

Oitava. Conclusiones.

En atención ao sinalado nas consideracións precedentes, cabe sentar as seguintes conclusións respecto da cuestión sometida ao presente informe:

Primeira.- Dos termos dos artigos 27.3 e 37.2 do Estatuto de autonomía de Galicia, e da doutrina actual do Tribunal Constitucional (por todas, SSTC 31/2010, do 28 de xuño, 57/2016, do 17 de marzo, e 18/2022, do 8 de febreiro), dedúcese que a competencia asumida pola Comunidade Autónoma galega sobre a “ordenación do territorio e do litoral” comprende todas as facultades ou funcións que naturalmente son desenvolvibles en relación con tal materia, incluídas as facultades sobre a “xestión” dos títulos de uso e ocupación do dominio público marítimo terrestre, comprensibles das funcións executivas de outorgamento (e, conseguintemente, tamén as relativas á prórroga, modificación e extinción) das autorizacións e concesións previstas na normativa de costas

para a utilización e ocupación do dominio público marítimo-terrestre do litoral galego non adscrito.

Segunda.- Tales funcións executivas sobre a "xestión" dos títulos de uso e ocupación do dominio público marítimo terrestre corresponden á Comunidade Autónoma de Galicia como competencia propia, non formando parte das facultades do Estado derivadas da titularidade do dominio público marítimo-terrestre nin da competencia estatal sobre protección do medio ambiente, sen que tampouco as reteña o Estado en virtude da cláusula residual do artigo 149.3 da CE.

Terceira.- Integrada a xestión dos títulos de ocupación e uso do dominio público marítimo-terrestre, como función executiva, na competencia autonómica de ordenación do litoral prevista no artigo 27.3 do vixente Estatuto de autonomía, non resulta necesario modificar o dito Estatuto para a asunción competencial neste eido.

Cuarta.- Para que as ditas funcións de xestión, de carácter executivo, poidan ser efectivamente exercidas pola Comunidade Autónoma de Galicia, resulta necesario o traspaso de medios e servizos por parte do Estado, debendo evitarse, por lealdade constitucional, que persista a situación anómala de que o Estado siga exercitando transitoriamente funcións que non lle corresponden.

Quinta.- Ao tratarse de funcións que forman parte xa do acervo competencial autonómico, pendentes só de traspaso de medios e servizos para o seu exercicio efectivo, poderán ditarse, no exercicio da competencia autonómica en materia de ordenación do litoral, normas de rango legal e/ou regulamentario, que disciplinen, con respecto ao réxime xeral do dominio público, cuestións relacionadas co exercicio de tales funcións executivas, e condicionadas, na súa aplicación, ao traspaso efectivo.

Este é o informe emitido pola Sección de Estudos e Informes, por unanimidade dos membros con dereito a voto.

O presidente

A secretaria do Pleno e das Seccións

José Luis Costa Pillado

Vanessa Brea Lago