

I. Sentencias del Tribunal Constitucional

POR FRANCISCO CORRAL DUEÑAS

Sentencia de 17 de octubre de 1992.—REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS.—Conflictos de competencias interpuesto por diversas Comunidades Autónomas.—Pleno.—Ponente: Don Francisco Rubio Llorente.

Antecedentes.—Las Comunidades del País Vasco, Andalucía, Islas Baleares y Cataluña promovieron diversos conflictos de competencias que se han acumulado y resuelto en esta sentencia.

Fallo.—Estimar parcialmente los conflictos positivos de competencia interpuestos por el Gobierno Vasco, la Junta de Andalucía, el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares y la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos del Reglamento General para el Desarrollo y Ejecución de la Ley de Costas, aprobado por Real Decreto 147/1989, de 1 de diciembre, y en consecuencia:

1.º Declarar que invaden las competencias de las Comunidades Autónomas y son nulos de pleno derecho los siguientes artículos:

48.1 (en cuanto atribuye a la Administración del Estado el otorgamiento de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección; 49, en sus apartados 2, inciso “en el servicio periférico de costas”; 3, la referencia inicial al “servicio periférico de costas”; 4, inciso “Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo”, y 5, la referencia inicial al “Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo”; 50; 67, el inciso “del Estado”; 71-74 (y en consecuencia todas las referencias que a las normas aprobadas de acuerdo con estos preceptos se hacen en los arts. 101.3, 109.1 y 5; 111.1; 114.2 y disposición transitoria 10); 77, el inciso “de oportunidad y otras”; 103, apartados 2 y 3; 107.2; 203.1, apartados *b)* (en cuanto incluye las autorizaciones en la zona de protección), *h)* (en cuanto referido a los vertidos de tierra a mar) y *l)* (en cuanto se refiere a la inspección y coordinación del cumplimiento de los tratados internacionales por las Comunidades Autónomas); 204.1.*d)*, el inciso “sobre acuicultura”; 211, y las disposiciones transitorias 13.1.*c)*, el inciso “de la Administración del Estado”, 13.3, el inciso “por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo”; 18.1, el término “del Estado”, y 18.2, inciso “el servicio periférico de costas”.

2.º Declarar que no son inconstitucionales si se interpretan en el sentido que se expone en los fundamentos jurídicos de esta sentencia que a continuación de cada uno de ellos, entre paréntesis, se indican, los artículos siguientes:

9.3 [FJ 2.f)]; 47 [FJ 3.a)]; 67, el inciso "y se distribuirá de forma homogénea" [FJ 4.A.b)]; 79.2 [FJ 4.A.d)]; 90.1 (FJ 4 *in limine*); 110.1 [FJ 4.i.l)]; 133.1 [FJ 4.i.l)]; 134 (FJ 4.E); 140.2 [FJ 4.i.l)]; 203.1, subapartados c), g), e) e i) [FJ 7]; 205.1 [FJ 7]; 206.4 [FJ 7]; 208 [FJ 7]; y disposición transitoria 14 [FJ 8.c)].

3.º Desestimar los conflictos de competencia en todo lo demás.

Fundamentos jurídicos. 1. En los presentes conflictos positivos de competencia acumulados, con la excepción del planteado por la Junta de Andalucía, los promovidos por el Gobierno Vasco, la Generalidad de Cataluña y el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares combaten la mayor parte de los preceptos del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, que aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988 de Costas (en adelante, LC). En todos ellos se reproducen en lo sustancial las argumentaciones de carácter general ya expuestas en los recursos de inconstitucionalidad planteados por dichos órganos contra la LC, proyectándolas, con algunas excepciones, sobre los preceptos reglamentarios ahora impugnados. Este planteamiento, que es el seguido también en las alegaciones del Abogado del Estado, obliga a que para la resolución de los presentes conflictos haya de partirse, dándola por reproducida a fin de evitar superfluas repeticiones, de la fundamentación jurídica general y específica que ya se expusiera respecto de los preceptos de Ley recurridos por razones de orden competencial en nuestra anterior STC 149/1991. Por ello, en todos aquellos casos en los que el precepto reglamentario es simple reproducción del correlativo precepto de la LC o, aun no siéndolo, se impugna por las mismas razones utilizadas para atacar el artículo de la LC que viene a desarrollar, la fundamentación de nuestra decisión se hará por simple remisión a la STC 149/1991, con indicación de los fundamentos jurídicos de la misma en los que se analizan los artículos correspondientes de la referida Ley.

Hecha esta precisión inicial y antes de proceder al análisis de cada uno de los preceptos objetivo de la controversia suscitada, aún no preciso realizar otra más, de orden procesal, respecto de la objeción que formula el Abogado del Estado en atención a la falta de cita expresa en el requerimiento de incompetencia dirigido al Gobierno por la Generalidad de Cataluña de los preceptos del Reglamento que reproducen literalmente preceptos de la Ley también recurridos por el órgano ejecutivo catalán. A su juicio, esta omisión determina que dichos preceptos deberán quedar fuera de este Tribunal, pero esta opinión no puede ser acogida. Con independencia de la nula trascendencia que tal limitación tendría, toda vez que, como el propio representante del Gobierno de la Nación reconoce, la invalidación de los artículos o de parte de los artículos de la Ley se extenderá *ipso iure* al enunciado reglamentario que lo reproduce, en el presente caso no puede considerarse incumplido el requisito del requerimiento previo, puesto que expresamente se advirtió en el mismo que la no enumeración de los preceptos del Reglamento que reproducen los de la Ley, y que fueron ya impugnados en el recurso de inconstitucionalidad, "no se debe a un cambio en la actitud frente a ellos (...), sino a que, en aras del principio de economía procesal, no se considera necesario repetir las impugnaciones y alegaciones que ya han sido residenciadas ante el Alto Tribunal y están sometidas a su decisión", haciendo además explícita referencia más adelante a que dichos preceptos reglamentarios no respetan el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

Distinto es, no obstante, el alcance de la objeción asimismo planteada por falta de requerimiento previo de la Generalidad de Cataluña en relación a las disposiciones transitorias 7.^a2 y 3; 8.^a2-6; 9.^a2, y 11.3, así como la que se refiere, por idéntico motivo, a la controversia suscitada por el Gobierno balear respecto del artículo 109.2, si bien resulta aconsejable, por razones sistemáticas, posponer el examen de las mismas a un momento ulterior.

2. Dentro del Título I, los preceptos objeto de los conflictos suscitados son los siguientes:

a) Artículo 3.1.a)

La Generalidad de Cataluña lo impugna por las mismas razones que fundamentaban su impugnación del correlativo artículo 3.1.a) de la Ley, del que es mera reproducción. Por ello, con independencia de que el artículo 3.1.a) de la Ley no fue recurrido por la Generalidad de Cataluña por transgredir el orden constitucional de competencias, sino más bien por otras razones ajenas al mismo, con lo que ninguna viabilidad procesal presenta el conflicto suscitado en este particular extremo, basta en todo caso con remitir a lo ya razonado en el fundamento jurídico 2.A de la STC 149/1991 para rechazar la pretensión deducida.

b) Artículo 4.a)

Es atacado por el Gobierno vasco argumentando que la inconcreción del límite de las olas hace imprecisa la determinación de los bienes demaniales costeros, violando la institución del dominio público marítimo-terrestre garantizada por la CE. Sin embargo, lo ya razonado con ocasión de los artículos 3.1.a) y 4 y 5 de la Ley en los fundamentos jurídicos 2.A y B, respectivamente, de la STC 149/1991, descarta la pretendida nulidad del precepto reglamentario.

c) Artículo 6

Es también el Gobierno vasco el que impugna en su totalidad, excepto el apartado 2, inciso primero, el artículo 6 por extender la calificación de dominio costero a espacios que, a su juicio, en la Ley no tienen esa consideración.

Es evidente, no obstante, que la demanialidad marítimo-terrestre de las "rías y desembocaduras de los ríos hasta donde sea sensible el efecto de las mareas" declarada por el apartado 1 de este artículo no supone una extralimitación por relación a lo establecido en los artículos 3.1.a), párrafo primero *in fine*, y 5 de la Ley, sin perjuicio, además, de que, en principio, el simple exceso reglamentario no vulneraría o menoscabaría por sí solo las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma vasca, ya que, como bien afirma el Abogado del Estado, el cumplimiento o no de la reserva de Ley del artículo 132.2 de la CEE no es cuestión propia del proceso constitucional de conflicto.

El apartado 2 *in fine* tampoco vulnera competencia autonómica alguna, y lo mismo cabe afirmar de los apartados 3 y 4 que desarrollan ajustadamente los apartados 4 y 7 del artículo 4 de la Ley, concretando, respectivamente, cuándo se considerarán los acantilados "sensiblemente verticales" y el momen-

to en el que quedarán incorporados al dominio público los terrenos aportados por los concesionarios para completar la superficie de la concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido concedida.

Por último, el apartado 5 es objeto de controversia por la Generalidad de Cataluña, argumentando que la distinción entre la concesión de ocupación del dominio y la concesión correspondiente para el ejercicio de cada actividad no tiene otro sentido que el permitir al Estado controlar directamente todos los actos de utilización del dominio a pesar de no tener competencia sobre la actividad de que se trate. Sin embargo, no cabe aquí sino dar por reiterado lo ya dicho en la STC 149/1991, fundamento jurídico 4.G.a), a propósito del artículo 64 de la Ley, debiendo estarse asimismo a lo declarado en el fundamento jurídico 4.D.b).a) en relación con el artículo 49, y en el fundamento jurídico 9.D, respecto de la disposición adicional 5.ª2, todos de la Ley.

d) Artículo 8.b) y c)

La imputación del Gobierno vasco se apoya en los motivos ya esgrimidos con ocasión de la impugnación del artículo 6, extensión de la calificación del dominio costero a espacios que en la Ley no tienen tal consideración, pero rechazados esos motivos y descartado, por tanto, que el artículo 6 vulnere el orden constitucional de distribución de competencias, idéntica ha de ser la respuesta que ahora se dé respecto de los referidos apartados *b)* y *c)* de este artículo 8.

De otra parte, la Generalidad de Cataluña ciñe el objeto del conflicto a lo dispuesto en el apartado *c)*, alegando que la reserva de potestad expropiatoria a favor del Estado carece de cobertura competencial. Alegato, no obstante, que no puede prosperar de acuerdo con lo ya dicho a propósito del artículo 29.2 y disposición adicional 3.ª, ambos de la Ley, en los fundamentos jurídicos 3.F.G y 9.B de la STC 149/1991.

e) Al quedar desechadas las razones por las que se impugnan los artículos 6 y 8.b) y c), decae también la impugnación, que se extiende a los artículos 18.2 y 3, 28.2,3 y 4, 38.2,5 y disposiciones transitorias 3.ª2.3 y 4, 4.ª2 y 3, y 5.ª2.

f) Artículo 9.3,4 y 5

Considera el Gobierno vasco que la reserva de competencias ejecutivas que en estos preceptos se hace a favor del Estado vulnera la competencia autonómica sobre ordenación del territorio, litoral y urbanismo (art. 10.31 EAPV).

En primer lugar, es preciso señalar que en el apartado 3 no se menciona a la Administración del Estado como titular de la potestad de autorizar las obras de defensa cuando hayan de emplazarse en terrenos privados y de otorgar la pertinente concesión —o autorización— cuando las mismas hayan de ocupar el dominio público, aunque desde luego es al Estado a quien corresponde esa potestad cuando se trate de la ocupación directa del dominio público (arts. 51 y 64 de la Ley), tal como ya se analizó en el fundamento jurídico 4.G.a) de la STC 149/1991. Sin embargo, cuando los terrenos sean privados, el hecho físico de su contigüidad o colindancia con el dominio público marítimo-terrestre hace que entren en juego las previsiones relativas a la llamada ser-

vidumbre de protección y, entre ellas, lo dispuesto en el artículo 26.1 de la Ley, habiéndose ya considerado que frente a lo establecido en dicho precepto corresponderá ejercitar esa potestad autorizatoria a los pertinentes órganos de las Comunidades Autónomas con competencia en la ejecución de la normativa sobre protección del medio ambiente o en la ordenación del territorio y/o urbanismo (FJ 3.D de la STC 149/1991). En consecuencia, hecha expresa advertencia de que cuando las obras se emplacen en terrenos privados dentro de la servidumbre de protección la potestad autorizatoria corresponderá a las Comunidades Autónomas con competencias en las materias de ordenación del territorio y urbanismo, y entre ellas a la Comunidad Autónoma del País Vasco, la impugnación del apartado 3 de este artículo 9.º debe ser rechazada.

El apartado 4 prevé la suspensión de la tramitación de las solicitudes para la realización de obras mientras se encuentre pendiente de resolución el expediente de deslinde del tramo de costa correspondiente, salvo en el supuesto del artículo 12.7 de la Ley. Nada cabe objetar, sin embargo, al precepto desde la consideración de las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco por cuanto se trata de una suspensión *ope legis* vinculada al desarrollo de procedimiento de deslinde, de competencia estatal y que encuentra una única excepción justificada en situaciones de emergencia de acuerdo con lo previsto en el artículo 12.7 de la Ley y correlativo artículo 21.3 del propio Reglamento, que por lo demás no han sido objeto de impugnación alguna.

Son también circunstancias de emergencia las que justifican la atribución de competencia al servicio periférico de costas para autorizar la adopción de medidas provisionales de defensa (apartado 5), sin que las condiciones añadidas a la autorización merezcan reserva ninguna atendiendo a lo ya razonado en el fundamento jurídico 4.B.f) con ocasión de la impugnación del artículo 36 de la Ley.

Resta finalmente añadir que rechazada la impugnación del artículo 9.3 a 5, automáticamente deben serlo las de los artículos 21.4 y 31.3 y 5 por cuanto se apoyan en idénticos motivos y razones.

3. El Título II (arts. 39-58) es impugnado en su totalidad, a excepción del artículo 54.

a) Con carácter previo debe recordarse que los artículos 39, 40, 41.1, 43.1 y 2, 44.1 y 2, 45.1, 46.1, 47, 48.1 y 2, 51.2 y 3, 52.1 y 2, 53.1, 56.1, 57.1 y 58.1 y 2 que se impugnan son estricta reproducción literal de los correlativos artículos 20, 21, 22.1, 23, 24, 25, 26, 27, 28.1.2 y 3, 29 y 30 de la LC, por lo que no fundándose ahora la controversia en motivos o razones distintas de las que sirvieron de apoyo a la impugnación de los señalados preceptos de la LC, resulta suficiente remitirse a lo ya razonado en el fundamento jurídico 3 de la STC 149/1991, lo que nos lleva a estimar inconstitucional el artículo 48.1 y a declarar que no invade las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña el artículo 47 interpretado conforme a lo expuesto en el fundamento jurídico 3.D.c) *in fine* de la STC 149/1991, procediendo a la desestimación de la impugnación de los restantes preceptos.

b) Artículo 41.2 y 3

Descartada la pretendida inconstitucionalidad del artículo 22.1 de la LC y correlativo artículo 41.1 del Reglamento, automáticamente decaen también las impugnaciones de los apartados 2 y 3, pues la facultad que se atribuye a la

Administración del Estado para dictar normas para la protección de determinados tramos de costa es constitucionalmente legítima (STC 149/1991, FJ 3.C) y la propia Ley encomienda ya su ejercicio al MOPU (disposición final 1.ª, párrafo segundo, STC 149/1991, FJ 9.E).

c) Artículo 42

Regula este artículo el procedimiento de elaboración y aprobación de las normas de protección de determinados tramos de costa, trayendo causa la impugnación de la formulada respecto de los artículos 22.1 de la Ley y 41 del Reglamento. Pero descartada, como acabamos de decir, la de estos últimos, también ha de serlo la del artículo 42, debiéndose significar, además, que la previsión reglamentaria ha venido sencillamente a dar respuesta al silencio de la Ley en orden a precisar las consecuencias dimanantes de la falta de acuerdo expreso, estableciendo que en tal caso las normas no podrán ser aprobadas (apartado 3). En suma, se trata de una regulación respetuosa con las competencias autonómicas, tal como ya se señaló en el fundamento jurídico 3.C de la STC 149/1991.

d) Artículo 43

El apartado 3 se halla en estrecha conexión con el artículo 41.1 del propio Reglamento, si bien no se cierra con ello la posibilidad de que la ampliación, en su caso, de la servidumbre de protección no pueda llevarse a cabo también por el planeamiento territorial o urbanístico, con lo que queda despojada toda duda acerca de su adecuación al orden constitucional de competencias. Además, la reducción de la dimensión de la servidumbre de protección lo será por razón de la aplicación de lo dispuesto en las disposiciones transitorias 8.ª y 9.ª del Reglamento en desarrollo de la disposición transitoria 3.ª de la Ley, debiendo quedar por ello remitida la cuestión al análisis de dichas disposiciones.

Por último, los restantes apartados, al margen de que ni siquiera son objeto de específicas alegaciones, tampoco menoscaban las competencias autonómicas de ordenación del territorio y urbanísticas una vez constatada la legitimidad de la previsión de la servidumbre de protección y no ser apreciable en los preceptos reglamentarios impugnados desbordamiento alguno en el ejercicio de la competencia estatal.

e) Artículo 44.3 y 4

En cuanto a la primera parte del apartado 3, relativo a las características de los cerramientos que pueden autorizarse, es incuestionable su carácter de norma mínima de protección medio-ambiental, susceptible de ser complementada, mientras que el apartado 4 no es sino reiteración de lo dispuesto en el artículo 44.6 de la Ley, ya examinado en el fundamento jurídico 4.C.a) de la STC 149/1991.

f) Artículo 45.2 y 5

En el apartado 2 se especifica el alcance de la prohibición de edificaciones destinadas a residencia o habitación, incluyendo expresamente en la

misma, con total adecuación a la Ley, las instalaciones hoteleras y excluyendo, sin embargo, los campamentos con instalaciones desmontables autorizadas. Excepción esta que guarda plena conexión con lo dispuesto en el artículo 33.5 de la Ley ya examinada en el fundamento jurídico 4.B.c) de la STC 149/1991.

Asimismo, el apartado 3 viene a concretar el alcance de la prohibición del apartado b) del artículo 25 de la Ley, que expresamente prevé la habilitación reglamentaria de la que se ha hecho uso, habiéndose dictado este precepto sin menoscabo de las competencias autonómicas.

El apartado 4 excluye, obviamente, de la prohibición del apartado c) del mismo artículo 25 de la Ley aquellos casos en los que el aprovechamiento de áridos se hace para su aportación a las playas, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley que ya ha sido objeto de análisis en el fundamento jurídico 3.G de la STC 149/1991.

Por último, el apartado 5, al permitir en determinados supuestos la existencia de rótulos indicadores de establecimientos, tampoco puede suscitar reparo alguno una vez considerado legítimo que el Estado haya establecido la prohibición de publicidad en la servidumbre de protección.

g) Artículo 46.2 y 3

Lo ya razonado en el fundamento jurídico 3.D.c) de la STC 149/1991 a propósito de la remisión reglamentaria prevista en el artículo 25.2 *in fine* de la Ley y que ha venido a materializarse en lo dispuesto en el artículo ahora controvertido, despeja toda duda de inconstitucionalidad por inadecuación al orden constitucional de competencias, pues no cabe tampoco apreciar exceso en la fijación de lo básico, que, como ya hemos dicho, en materia medioambiental se lleva a cabo por la Ley y las normas reglamentarias dictadas en su desarrollo.

h) Artículo 48.3

Fácilmente se constata que el apartado 3 del artículo 48 reitera el criterio ya establecido en el artículo 25.3 *in fine* de la Ley, exigiendo ahora que las autorizaciones que se otorguen respeten el planeamiento urbanístico en vigor, lo que en forma alguna puede conceptuarse como menoscabo de las competencias autonómicas sobre el urbanismo. Idéntica consideración ha de merecer el inciso final de este apartado al establecer que en defecto de ordenación podrá condicionarse el otorgamiento de las autorizaciones a la previa aprobación del planeamiento.

i) Artículo 49

En la medida en la que, como ya hemos dicho, no corresponde a la Administración estatal otorgar las autorizaciones relativas a los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección (art. 48.1), deben declararse nulas de pleno derecho todas las mencionadas que en el artículo 49 se hacen a la "Administración del Estado", al "Servicio Periférico de Costas" y al "Ministerio

de Obras Públicas y Urbanismo" por ser contrarias al orden constitucional de distribución de competencias, correspondiendo ejercitar esas potestades ejecutivas a los pertinentes órganos de las Comunidades Autónomas.

j) Artículo 50

Este precepto plantea un problema complejo. En principio cabría sostener que su apartado primero, en cuanto que se limita a regular el procedimiento a seguir para el otorgamiento de las autorizaciones previstas en los artículos 25.3 de la Ley de Costas y 47 de su Reglamento, no puede ser objeto de tacha alguna una vez aceptada la validez constitucional de estos preceptos. De una parte, sin embargo, esa aceptación no se hizo en STC 149/1991, fundamento jurídico 3.D.c), de manera incondicionada, sino subordinada a una determinada interpretación, que no era la única posible a la vista de su tenor literal, del artículo 25.3 LC; de la otra, en este mismo apartado se limita sólo a determinados supuestos la necesidad de audiencia previa de las restantes Administraciones territoriales competentes sobre la zona a la que se extiende la autorización.

Estas consideraciones que inclinan a pensar que la validez de este apartado primero del artículo 50 no puede aceptarse sin alguna matización que remita a la interpretación constitucional adecuada de la norma legal que completa, se refuerzan con la lectura del apartado segundo, del que inequívocamente se desprende que, una vez otorgada la autorización por el Consejo de Ministros, podrán iniciarse sin más las actuaciones autorizadas y será forzosa la acomodación a esa nueva situación de planeamiento ya existente.

Esta regulación se acomoda mal a la doctrina sentada en el antes citado fundamento jurídico 3.D.c) de la STC 149/1991. Allí dejamos sentado, en efecto, que salvo cuando la autorización acordada se ampare en un título competencial que dote a la decisión estatal de un valor absoluto o se otorgue en uso de la facultad que concede al Consejo de Ministros el artículo 180 de la Ley del Suelo, las actuaciones autorizadas habrán de sujetarse al planeamiento ya establecido por la Administración competente, que, por el contrario, deberá ser modificado para acomodarlo a la nueva situación en estos supuestos excepcionales, aunque también en ellos, una vez hecha la modificación, tendrán que respetar el planeamiento las actuaciones autorizadas.

El apartado que ahora comentamos convierte en regla general este caso particular al que reconducen todos los demás supuestos, violando con ello las competencias que a las Comunidades Autónomas costeras hemos reconocido, de acuerdo con la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía, y debe ser por eso declarado nulo.

Este vicio no se extiende necesariamente al apartado primero del mismo artículo, que como acabamos de señalar podría considerarse como constitucionalmente adecuado si se interpretase de conformidad con la doctrina ya antes citada. La complejidad de tal interpretación, que habría de permitir la integración de una norma incompleta y la conveniencia en aras de la seguridad jurídica de no acumular una declaración interpretativa sobre otra, y a propósito además de una norma reglamentaria cuya sustitución puede hacerse con facilidad y rapidez, aconsejan sin embargo extender a todo el artículo 50 la declaración de nulidad.

k) Artículo 51.4

La previsión es mera concreción orgánica de la competencia que corresponde al Estado, atribuyéndose su ejercicio al MOPU, sin que se aprecie en ello extralimitación alguna respecto del artículo 27 de la Ley, por lo que tampoco presenta fundamento la imputación formulada.

l) Artículo 52.3 y 4

El apartado 3 se limita a establecer que la terminación de los accesos al mar se entenderá producida con la finalización de la ejecución de los mismos independientemente del momento de su recepción por el Ayuntamiento respectivo, lo que es una simple concreción de la correspondiente norma legal que por sí misma en nada puede afectar al orden constitucional de distribución de competencias. Y la parte final del precepto remite a lo dispuesto en las disposiciones transitorias 3.ª, 5.ª y 6.ª de la LC y 11 del propio Reglamento, que más adelante serán examinadas.

De otra parte, el apartado 4 prevé que la obtención de terrenos para dar cumplimiento a las exigencias mínimas de accesos previstas en el apartado 2 del artículo 28 de la Ley se realizará "por los mecanismos previstos en la legislación urbanística", lo que en manera alguna puede menoscabar las competencias autonómicas.

ll) Artículo 53.2

La regulación del procedimiento previo de elaboración del proyecto para la realización o modificación de los accesos públicos al mar y aparcamientos es consecuencia directa de lo dispuesto en el propio artículo 28.3 de la Ley, por lo que resulta incuestionable su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias de acuerdo con lo ya razonado en la STC 149/1991, fundamento jurídico 3F.

m) Artículo 55

Impugnado tanto por el Gobierno vasco como por la Generalidad de Cataluña, es esta última la que expresamente alega la improcedencia de incorporar los terrenos al dominio público marítimo-terrestre en lugar de hacerlo al demanio estatal, ya que ello supone una ampliación especial de la Ley de Costas en detrimento de las competencias autonómicas. Es evidente que la mera calificación demanial sin integración en el dominio marítimo-terrestre de los terrenos expropiados para accesos y aparcamientos abriría la posibilidad de que tales terrenos pasaran a integrarse en el dominio público de la respectiva Comunidad Autónoma; pero la eliminación de esa posibilidad mediante su incorporación al dominio público marítimo-terrestre, de incuestionable titularidad estatal, no viola competencia autonómica alguna, ya que no puede ser tachada de arbitraria dada la función instrumental que esos terrenos tienen respecto del libre uso de la costa.

n) Artículo 56.2 y 3

Los apartados 2 y 3 del artículo 56 no pueden reputarse contrarios al reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas promotoras de los conflictos por cuanto se limitan a fijar el procedimiento que se seguirá para la emisión del informe preceptivo y favorable de la Administración estatal, previsto justamente en el apartado 1 del artículo 29 de la Ley sobre cuya constitucionalidad ya nos pronunciamos en el fundamento jurídico 3.G de la STC 149/1991.

ñ) Artículo 57.2 a 4

Estos preceptos traen causa directa del derecho reconocido a favor de la Administración estatal por el apartado del mismo artículo 57, de manera que no vulnerando las competencias autonómicas dicho precepto tampoco las infringen los apartados ahora impugnados, en los que, por lo demás, no se advierte el motivo específico de inconstitucionalidad.

o) Artículo 58

Rechazada la inconstitucionalidad de los apartados 1 y 2 de este mismo artículo 58, ninguna tacha cabe ya oponer desde la consideración del orden constitucional de distribución de competencias a la concreción del significado y alcance que el precepto da al concepto de "densidad de edificación".

4. Título III. Como ha ocurrido en los títulos anteriores, gran parte de la discusión procesal entre las partes de estos conflictos de competencia acerca del Título III, dedicado a reglamentar la utilización del dominio público marítimo-terrestre (arts. 59-165), ha quedado zanjada al resolver en la STC 149/1991 los recursos dirigidos contra la Ley de Costas, a cuyo desarrollo y ejecución atiende el Reglamento.

Las conclusiones allí alcanzadas resuelven, sin más, la constitucionalidad de todos aquellos artículos del Reglamento que se limitan a reproducir los efectos de la Ley que fueron objeto de nuestro conocimiento e impone determinadas pautas interpretativas de los artículos 90.1 [STC 149/1991, FJ 4.C.a)], 110.1 [ídem, FJ 4.E.c)a')], 133.1 [ídem, FJ 4.G.b)] y 140.2 [FJ 4.G.d)].

Resta, pues, por examinar brevemente aquellas disposiciones del Reglamento que desarrollan o complementan los preceptos de la Ley o que aluden a temas regulados en artículos de la LC que no fueron impugnados en su día.

A) Frente al capítulo I de este Título III sobre disposiciones generales (arts. 59-84) se ha presentado una serie de impugnaciones que pueden ser agrupadas en relación con las cuatro secciones que lo componen.

a) Los preceptos dedicados a desarrollar el régimen general de utilización (Sección 1.ª, arts. 59-63) no suscitan reparos de constitucionalidad. Los artículos 60 (apartados 2 y 3) y 61.2 se justifican holgadamente por la competencia exclusiva del Estado sobre el régimen jurídico del dominio público de su titularidad, en los términos expuestos con ocasión del artículo 32 LC [FJ

4.B.b)]. Lo mismo cabe decir del artículo 63, cuyos apartados 1 y 2 se limitan a establecer con carácter general el régimen jurídico de unos usos que se encuentran incluidos sin violencia en los enumerados por el artículo 51 LC y cuyo apartado 3 no obsta el cumplimiento de la legislación sectorial que las Comunidades Autónomas con competencia en materia de turismo puedan establecer respecto a las embarcaciones destinadas a excursiones marítimas costeras de tal carácter, incluida la exigencia de las eventuales autorizaciones sectoriales que pudieran corresponder, tal y como prevé la disposición adicional 5.ª LC.

b) El régimen de utilización de las playas que dispone la Sección 2.ª (arts. 64-70) ha de ser enjuiciado de acuerdo con los mismos parámetros que se expusieron en relación con el artículo 33 de la Ley. En cuanto establecen normas que constituyen el régimen jurídico del demanio estatal, son inmunes a toda duda la constitucionalidad desde la óptica competencial los artículos 66, 68, 69 y 70. El último de los cuales sólo rige con carácter supletorio, como indica expresamente su texto, lo cual se acomoda a las conclusiones alcanzadas al enjuiciar el artículo 33 LC en la STC 149/1991.

Estos mismos criterios llevan a declarar la licitud del apartado 1 del artículo 65, pues como señalamos en nuestra sentencia sobre la Ley [FJ 4.B.c)] no es contrario a la Constitución que el artículo 33.3 LC habilite a la Administración del Estado a que establezca unos límites máximos y mínimos, sin que en los presentes conflictos se haya mostrado que los establecidos por este precepto del Reglamento restrinjan indebidamente las potestades de ordenación de las Comunidades Autónomas sobre sus playas. Por su parte, los apartados 2 y 3 del artículo 65 no sufren tacha alguna de incompetencia, pues sus determinaciones integran el régimen jurídico del dominio público en conexión con lo dispuesto por el artículo 32.3 LC.

El apartado 4 del artículo 64 RC, que faculta al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo a autorizar determinados cambios en la ubicación de las edificaciones de servicio, es válido en cuanto pormenorización del principio general establecido por el artículo 32.1 LC. Pero no puede permitir un ejercicio de la facultad estatal de autorización que contradiga la ordenación establecida por las Comunidades Autónomas al margen del cauce dispuesto por el artículo 35.2 LC.

Por último, el imperativo de distribución homogénea a lo largo de la playa de las instalaciones que establece el artículo 67 sólo puede tener un valor supletorio por las razones ofrecidas al enjuiciar el artículo 33.4 LC [STC 149/1991, FJ 4.B.c)]. Las cuales llevan, asimismo, a considerar inconstitucional que la Administración que puede autorizar una distribución distinta, cuando existan condiciones especiales, sea la del Estado.

c) La declaración efectuada por la STC 149/1991 [FJ 4.B.d)] de que el artículo 34 LC es inconstitucional conlleva, por conexión, la anulación de los artículos 71-74, que componen la Sección 3.ª que desarrollaba aquél.

d) Los otros principios comunes que agrupa la Sección 4.ª (arts. 75-84) no incurrir en vicio competencial alguno. El artículo 76.1 es un mero desarrollo del artículo 35.1 LC, reflejando en el procedimiento para pronunciarse sobre las solicitudes de utilización del dominio público marítimo terrestre diversos principios básicos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo. El artículo 78.2 es constitucional, a su vez, por las razones expuestas para confirmar la validez del artículo 36 LC en la STC 149/1991 [FJ 4.B.f)]. El artículo 79.2 no es inconstitucional, siempre que su aplicación siga la interpretación

indicada al examinar el artículo 37.2 LC [FJ 4.B.g)], cuyo texto transcribe. El artículo 80.2 regula las fichas que componen un registro estatal y que se abren para consignar usos cuya autorización corresponde a la Administración del Estado, por lo que es innegable su licitud. Lo mismo cabe decir del artículo 81.3, que desarrolla el régimen jurídico del demanio costero establecido por el artículo 38 LC [STC 149/1991, FJ 4.B.h)].

La excepción la ofrece el artículo 77, que debe sufrir la misma poda invalidatoria experimentada por el artículo 35.2 LC, del que es mera transcripción [STC 149/1991, FJ 4.B.e)].

B) El capítulo II, sobre proyectos y obras (arts. 85-100), no incide en los vicios de constitucionalidad que le reprochan el Gobierno vasco y el Consejo Ejecutivo de Cataluña. Los artículos 85.3, 88 y 89 y 90.2 regulan proyectos de obras que, sean o no de competencia de las Comunidades Autónomas, precisan para su realización una concesión de ocupación demanial otorgada por la Administración del Estado o, en las porciones adscritas, por la Administración autonómica. Esto explica que el contenido y documentación requerida para obtener dicha concesión y que se integra en el acto de su otorgamiento forme parte del régimen jurídico de dominio público estatal. Por su parte, las impugnaciones dirigidas contra los artículos 92, 93, 94.2 y 95.2 deben ser rechazadas, por las mismas razones que conllevaron a sostener la constitucionalidad del artículo 44 LC y de su disposición transitoria 7.^a 3 [STC 149/1991, FJ 4.C.a) y 8.G].

C) El capítulo III, sobre reservas y adscripciones (arts. 101-107), introduce en su artículo 103.2 una novedad significativa respecto del régimen establecido por la Ley que reclama un análisis por separado.

a) Las impugnaciones dirigidas contra los restantes preceptos de este capítulo no requieren una fundamentación específica respecto a la desarrollada con ocasión del examen de la Ley en nuestra STC 149/1991 (FJ 4.D). La dirigida contra el artículo 102.3 es evidentemente infundada, porque la norma se limita a establecer las modalidades de gestión indirecta utilizables por la Administración del Estado en las zonas reservadas, lo que resulta ajeno a las Comunidades Autónomas. Lo dispuesto en el artículo 104.3 es ajustado a la regulación que sobre el canon de ocupación del dominio público establece el artículo 84 LC, así como a la previsión de su artículo 49.1 de que la utilización y gestión del demanio marítimo terrestre adscrito a una Comunidad Autónoma corresponde a ésta.

El artículo 105 RC se limita a pormenorizar el procedimiento que debe seguirse para formalizar la adscripción de porciones demaniales regulada por el artículo 49 LC. Es este precepto el que exige que la adscripción sea formalizada mediante acta suscrita por representantes de ambas Administraciones, la estatal y la autonómica. Suscripción que, como reconoce el Abogado del Estado, es un acto debido por parte de la Administración titular del demanio, quien no puede condicionarlo o retrasarlo de modo que impida el ejercicio de las exclusivas competencias autonómicas. El apartado c) de este artículo 105 hace converger el régimen propio del acta de adscripción con el del replanteo de las obras que establece el artículo 24 de la Ley de Contratos del Estado, en términos que facilitan antes que dificultan la realización efectiva de las obras de competencia de las Comunidades Autónomas litorales.

Las disposiciones que enuncia el artículo 106.2 son adecuadas a la competencia exclusiva del Estado sobre la iluminación de costas y señales marítimas que contempla el inciso 2 del artículo 149.1.20 CE. La impugnación dirigida contra el apartado 3 de este artículo 106 no se encuentra mínimamente razonada, sin que aparezcan factores que aconsejen proceder a enjuiciar su contenido en este proceso (STC 11/1981, FJ 3). Finalmente, lo expuesto en relación con el artículo 50 LC en la STC 149/1991 [FJ 4.D.b).b)] lleva a declarar la inconstitucionalidad del apartado 2 del artículo 107 y la validez de su apartado 4.

b) La crítica que efectúan unánimemente las cuatro Comunidades Autónomas que han planteado conflicto contra el apartado 2 del artículo 103 se encuentra evidentemente fundada, porque este precepto restringe drásticamente el margen que el artículo 49 LC deja para la actuación de las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias sobre vías de transporte y, sobre todo, sobre puertos. No se trata de dilucidar, como presupone el Abogado del Estado, si el sistema de dualidad concesional (concesión demanial otorgada por el Estado y concesión portuaria otorgada por la Autonomía) es o no tan respetuoso con el orden constitucional de competencias como el sistema de concesión autonómica única, previo informe con virtualidad adscriptoria por parte de la Administración del Estado. La opción entre estos dos sistemas para acomodar o integrar las competencias concurrentes sobre las dependencias demaniales que sirven de soporte a infraestructuras portuarias y viarias de titularidad autonómica ya ha sido realizada por quien tenía potestad para decidirla, las Cortes Generales, que han establecido en el artículo 49 de la Ley un sistema que ha sido considerado constitucional en nuestra STC 149/1991 [FJ 4.D.b).a)]. La ilegalidad del Reglamento en este punto no es inocua para el bloque de la constitucionalidad porque afecta a una norma de la Ley en la que se ha definido un determinado equilibrio entre las competencias de las instituciones centrales y de las instituciones autonómicas del Estado. Por lo que es preciso declarar, sin más, la nulidad de este segundo apartado del artículo 103 RC.

c) También incurre en extralimitación el último inciso del artículo 103.3, porque al subordinar la adscripción de terrenos —imprescindibles para el ejercicio de las competencias autonómicas e informada con anterioridad favorablemente— a la previa aprobación del deslinde de la zona de dominio público marítimo-terrestre afectada, se impone un requisito no previsto por la Ley y que el propio Reglamento tampoco impone cuando se trata de otorgar concesiones o autorizaciones a los particulares, ni mucho menos cuando se declaran reservas en favor del Estado.

Es indudable que la previsión reglamentaria es encomiable, pues el efectivo deslinde del dominio público redundaría en una clarificación que es conveniente para los intereses públicos promovidos por todos los entes administrativos implicados en la adscripción. Pero tampoco está abierto a discusión que las omisiones o retrasos en que incurra la Administración del Estado no deben perjudicar la actuación de las Comunidades Autónomas más allá de lo que la propia Ley aprobada por las Cortes Generales haya estimado imprescindible. Ni tampoco que nada impide a aquélla iniciar el procedimiento para aprobar el deslinde en el momento en que se somete a informe el proyecto de obras varios meses antes de su aprobación, en paralelismo con lo dispuesto por el artículo 15.4 LC para el supuesto de inmatriculación de fincas en el Registro en favor de particulares.

D) Las impugnaciones suscitadas respecto al capítulo IV, sobre autorizaciones (arts. 108-128), pueden igualmente ser agrupadas en las cuatro secciones que lo componen.

a) De los artículos que desarrollan las disposiciones generales sobre autorizaciones (Sección 1.^a, arts. 108-110), no suscitan especiales problemas ni el artículo 108 (apartados 3-4) ni el 110 (apartados 3-4), pues ambos completan con naturalidad el régimen jurídico del demanio costero dispuesto por los artículos 51 y 55 LC en términos que no resultan afectados por los matices interpretativos expuestos en la STC 149/1991 [FJ 4.E.c)]. En relación con el artículo 109.5, nada se puede objetar una vez desaparecida la referencia que efectúa la primera parte del precepto a las normas dictadas en virtud del artículo 34 LC, que es nula por consecuencia de lo dicho respecto a éste, pues en lo restante el artículo 109.5 se remite a los criterios generales sobre protección del demanio establecido por la Ley y sometidos al planeamiento autonómico en los términos declarados al conocer del artículo 35.2 LC en la STC 149/1991 [FJ 4.B.e)]. No puede olvidarse que este artículo del Reglamento contempla las autorizaciones demaniales, que son distintas e independientes de las autorizaciones sectoriales que puedan ser exigidas por las distintas Comunidades Autónomas, tal y como declara la disposición adicional 5.^a LC.

b) En cuanto a los servicios de temporada en playas (Sección 2.^a, arts. 111 y 112), no puede aceptarse la inconstitucionalidad del artículo 111. Las impugnaciones dirigidas contra sus apartados 3-9 han de recibir idéntica respuesta que la emitida al rechazar la invalidez del artículo 53.1 LC en la STC 149/1991 [FJ 4.E.b)]. Lo dispuesto en estos apartados no impide el cumplimiento de las normas autonómicas en materias en las que ostenten competencia y la articulación del otorgamiento estatal de estas autorizaciones demaniales con los actos que plasmen la eventual intervención administrativa sectorial no resulta impedida, precisamente porque no ha sido prevista. Lo dispuesto en el apartado 10 de este artículo 111 constituye una norma general y abstracta que forma parte del régimen jurídico del dominio público demanial. Y la norma del artículo 111.11 merece el mismo juicio que el artículo 63 RC.

c) Los preceptos que han sido objeto de los conflictos sobre vertidos (Sección 3.^a, arts. 113-123) no son inconstitucionales, en la medida en que la reglamentación que establecen no excede de la habilitación legal y no impide que su ejecución sea llevada a cabo por las Comunidades Autónomas, lo mismo que la de los artículos 56 y siguientes de la Ley que desarrollan (como vimos en el FJ 4.F de la STC 149/1991). Tampoco impide que, en el caso de vertidos no industriales ni contaminantes, las Comunidades que ostentan tal competencia puedan adoptar normas adicionales de protección. Por supuesto, la referencia que hace el artículo 114.2 a los artículos 34 LC y 71 RC es nula por conexión.

d) Los preceptos que reglamentan las extracciones de áridos y dragados (Sección 4.^a, arts. 124-128) no vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas Vasca y Catalana. El artículo 126 se refiere a actividades en las que, ciertamente, concurren las especiales circunstancias de intensidad y rentabilidad que menciona el artículo 51.1 LC, además de que afectan directamente a la integridad física del demanio costero (arts. 29 y 63 LC), por lo que caen, sin duda, dentro de las facultades propias del titular del dominio público (STC 227/1988, FJ 18). Estas mismas razones justifican la facultad de declarar zonas

de prohibición la extracción de áridos y dragados por razón de protección de las playas y la biosfera marina que contempla el artículo 128.

E) El capítulo V, sobre concesiones (arts. 129-144), no suscita cuestiones competenciales siempre que se tengan en cuenta las conclusiones interpretativas que se alcanzaron en relación con los preceptos de la Ley que son desarrollados en este punto por el Reglamento, por la STC 149/1991 (FJ 4.G). Ello obliga a rechazar las impugnaciones efectuadas contra los preceptos que lo integran, sin perjuicio de las observaciones que siguen.

El artículo 129.2 somete a concesión, en vez de a autorización, la ocupación de la ribera del mar por instalaciones desmontables que por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a un año. Las impugnaciones formuladas contra este precepto no razonan ni justifican la incidencia que esta previsión provoca en el orden constitucional de competencias; pero en cualquier caso es manifiesto que la norma encaja en el sistema de la Ley, dado que su artículo 56.4 limita a un año el plazo máximo de vencimiento de las autorizaciones demaniales.

El texto del artículo 134 no es incompatible con la interpretación del artículo 68 LC sustentado en el fundamento jurídico 4.G.c) de la STC 149/1991, lo que permite mantener su validez.

La regla establecida por el segundo párrafo del artículo 141.2 (y la consecuencia que extrae el último inciso del art. 142.2) complementa un aspecto importante de la regulación de la facultad que el artículo 72.1 LC pone en manos de la Administración del Estado para decidir sobre el mantenimiento de las obras e instalaciones de una concesión extinguida o su levantamiento y retirada al declarar que si no se pronuncia en el plazo de tres meses se entenderá que opta por la demolición, sin perjuicio de que en cualquier momento pueda manifestarse explícitamente. En consonancia con la interpretación efectuada respecto al artículo 71.3 LC en la STC 149/1991 [FJ 4.G.d)], no cabe duda de que cuando el otorgamiento de la concesión se hubiese hecho de acuerdo con proyectos correspondientes a la competencia material de la Comunidad Autónoma y aprobados por ésta, la declaración estatal sólo podrá hacerse previa intervención de la Comunidad Autónoma competente *ratione materiae*; el silencio de la Administración estatal deberá entenderse favorable a la propuesta formulada por aquélla, y en caso de conflicto la situación se reconduciría al marco de lo dispuesto por los artículos 64 y siguientes LC, en los términos que entonces examinamos (STC 149/1991, FJ 4.G).

Finalmente, el artículo 144.2 no impide la eventual aplicación de la legislación autonómica de desarrollo sobre contratos administrativos cuando las instalaciones explotadas o utilizadas fueran competencia de la Comunidad Autónoma.

F) El capítulo VI, disposiciones comunes a autorizaciones y concesiones (arts. 145 y 164), da lugar a cuestiones competenciales de mayor calado.

a) Lo dispuesto sobre pliegos de condiciones generales por el artículo 145 se reduce a desarrollar, en términos plenamente respetuosos con las competencias autonómicas, el artículo 73 LC. Lo mismo cabe decir del artículo 146, en la medida en que se limita a regular la tramitación de aquellas concesiones y autorizaciones demaniales en las que la Comunidad Autónoma litoral no debe emitir actos de intervención en virtud de títulos competenciales propios,

supuesto que es deferido al artículo 150 del propio Reglamento. El defecto que, en apariencia, cabe apreciar se encuentra en el párrafo primero del apartado 6 de este artículo 146. Se trata, sin embargo, de una pura apariencia, pues resulta evidente que el informe de la Comunidad Autónoma no sólo resulta necesario para otorgar concesiones, sino también para otorgar autorizaciones, de acuerdo con las pautas generales establecidas por el artículo 116 de la Ley de Costas, haciendo posible que aquélla formule las observaciones que estime precisas en ejercicio de sus competencias propias sobre ordenación del litoral u otros títulos competenciales que pudieran verse afectados por la autorización demanial en tramitación.

b) El capital artículo 150 establece un procedimiento administrativo coordinado cuando una misma actividad precisa, simultáneamente, el otorgamiento de autorizaciones o concesiones, competencia de las Comunidades Autónomas, y la concesión o autorización del Estado para la ocupación del demanio marítimo-terrestre. Una vez resuelto al enjuiciar la Ley en la STC 149/1991 [FF.JJ. 4.A y 4.G.a)], 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, caen por su base las principales objeciones expuestas por las Comunidades Autónomas que suscitan conflicto respecto de este artículo 150, el cual se limita a ofrecer un medio para facilitar la colaboración interadministrativa, que deviene imprescindible cuando sobre el mismo medio físico coinciden la Administración del Estado y la de una Comunidad Autónoma, en ejercicio de títulos competenciales distintos [STC 149/1991, FJ 4.G.c)].

El artículo 150 desarrolla las previsiones de la disposición adicional 5.^a1 de la Ley, que en su día no fue recurrida. Su redacción puede incurrir en ciertas imprecisiones que no revisten trascendencia competencial, pues, v.gr., es indudable que el órgano autonómico competente ofertará al peticionario las condiciones adecuadas a su competencia, pero que se limitará a dar traslado de las manifestadas por la Administración del Estado en el ámbito de las suyas propias (aps. 4-5). También carece de trascendencia la omisión de cualquier previsión expresa acerca de una eventual desavenencia entre las dos Administraciones, que deberá ser resuelta de acuerdo con las reglas generales previstas por la Ley y, en su caso, por medio del oportuno control judicial.

c) El plazo para la emisión de informes que tasa el artículo 151 no excede de lo necesario para regular el procedimiento que debe seguir el Estado para adoptar resoluciones en el ámbito de sus competencias, sin que el Gobierno vasco haya efectuado alegación alguna que ponga en duda su razonabilidad, llevando a este Tribunal al convencimiento de que el plazo establecido impida *de facto* el lícito ejercicio de las facultades autonómicas imbricadas en la decisión estatal.

Ningún exceso en la competencia estatal es perceptible en los artículos 152, 154, 155, 156, 158, 159, 161 y 164, que se limitan a desarrollar la regulación legal sobre las concesiones y las autorizaciones que, por ser de carácter demanial, corresponden a la competencia del Estado. No es preciso insistir en que la aplicación de los apartados 2 y 3 del artículo 157 no puede impedir el ejercicio de las facultades autonómicas en el ámbito de sus competencias en los términos que fueron expuestos con ocasión de los artículos 68 y 71 en la STC 149/1991 (FJ 4.G). La misma observación hay que efectuar en relación con el artículo 162.2, que se limita a desarrollar lo dispuesto por el artículo 80.1.

5. El único artículo impugnado en el Título IV del régimen económico-financiero de la utilización del dominio público marítimo-terrestre (arts. 166 y 173), que ha sido el 173, apartados 2 y 5, no vulnera las competencias del País Vasco. Nada hay en su texto que impida a la Comunidad Autónoma llevar a cabo las correspondientes valoraciones cuando sea ella quien asuma la iniciativa del rescate en las circunstancias que fueron expuestas al analizar el artículo 71.3 LC en la STC 149/1991 [FJ 4.G.d)], pudiendo acudir en caso de discrepancia con las formuladas por la Administración del Estado a los adecuados mecanismos administrativos y contenciosos utilizables para fijar definitivamente la valoración del rescate de conformidad con lo dispuesto por el artículo 89 LC.

6. El Título V, infracciones y sanciones (arts. 174 y 202), ha sufrido diversas impugnaciones cuyo sino viene en gran medida predeterminado por lo resuelto en relación con el correspondiente título V de la Ley en la STC 149/1991 (FJ 6).

Así es el caso, sin duda, de los artículos 176 (aps. 2 y 3), 177 (aps. 2 y 3) y 182.2, que se limitan al desarrollo reglamentario de las normas establecidas por los artículos 92, 93 y 96 LC, respectivamente. La fijación por los artículos 184 y 185.2 de los criterios de cálculo para fijar la cuantía de las multas que deben imponerse por la comisión de infracciones graves y leves, respectivamente, no vulnera en principio las competencias del País Vasco; sin perjuicio de que, como se señaló al conocer de los artículos 90 y 91 LC, la Comunidad Autónoma pueda dictar normas de desarrollo y adicionales de protección dentro de los márgenes establecidos por el artículo 97 LC en aquellos aspectos incluidos en su competencia, previendo para su infracción sanciones complementarias.

No se vislumbra las razones que podrían llevar a entender que vulnera el orden constitucional de competencias lo dispuesto en el artículo 186, dado el tenor del artículo 100.3 LC; el artículo 188 (aps. 2 y 3), a la vista de lo establecido por el artículo 98 LC, y el artículo 191, cuyo supuesto de hecho se ciñe a las multas e indemnizaciones impuestas por la Administración del Estado. La previsión de actualización mediante Real Decreto de la cuantía de las multas fijadas en el Reglamento, que contiene el artículo 189.5, es irreprochable en la medida en que su ejercicio no exceda de la habilitación dispuesta por el artículo 99.2 LC. Finalmente, hay que concluir en la adecuación competencial del artículo 201.2, que desarrolla el artículo 108 LC sobre desahucios, pues ni su primer inciso impide a la Comunidad Autónoma organizar libremente sus órganos y servicios, ni su segundo inciso hace imposible que las autoridades autonómicas se dirijan a las fuerzas de seguridad del Estado cuando sea necesario para obtener su colaboración en la ejecución de sus resoluciones de acuerdo con la legislación correspondiente.

Las normas de tramitación del procedimiento sancionador que detallan los artículos 187.2 y 194, en sus apartados 4 a 14, no pueden encontrar justificación en la reserva al Estado del procedimiento administrativo común que hace el artículo 149.1.18 CE, pues no se limitan ni a la determinación de los principios o normas que definen la estructura del *iter* procedimental ni prescriben sus elementos esenciales; constituyen, por el contrario, las reglas especiales del procedimiento que debe encauzar la realización de un tipo de actividad administrativa *ratione materiae*, que es una competencia conexa a las que ostentan tanto el Estado central como las Comunidades Autónomas para la

regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración (STC 227/1988, FJ 32.7). Dado el reparto de competencias en la materia, que contemplamos al examinar el Título V de la Ley, es preciso concluir que los preceptos reglamentarios controvertidos no vulneran las competencias autonómicas, pues cuando éstas se limitan al plano de la ejecución no conllevan la potestad de dictar reglamentos que no sean organizativos (STC 18/1982, 4 de mayo, FJ 5), y nada hay en este artículo 194 que restrinja indebidamente las facultades de aquellas Comunidades Autónomas cuya competencia alcanza a emitir normas adicionales de protección.

7. El Título VI, competencias administrativas (arts. 203 y 212), sufre diversas impugnaciones que no pueden ser atendidas más allá de lo declarado en relación con los artículos 110 y siguientes LC en la STC 149/1991 (FJ 7). Es obvio que, en la medida en que los preceptos del Reglamento reproducen o reflejan artículos de la Ley que han sido declarados inconstitucionales han de tenerse igualmente por nulos [v.gr., la letra f) del art. 203.1]; y viceversa, hay que rechazar la impugnación de aquellos preceptos reglamentarios que reproducen textos legales que se han estimado conformes con el orden constitucional de competencias [como el art. 208, que reitera el art. 115 LC, enjuiciado en el FJ 7.c) de la STC 149/1991]. Pero en lo restante, los preceptos atacados de este título no pueden estimarse que vulneren las competencias de las Comunidades Autónomas recurrentes, siempre que en su interpretación y aplicación se tengan en cuenta las pautas interpretativas desarrolladas en su momento con ocasión del Título VI de la Ley [v.gr., lo dicho por la STC 149/1991, FJ 7.A.c)], en relación con los informes vinculantes previstos por el artículo 112 LC al aplicar el artículo 205.1 RC que lo transcribe; o las competencias atribuidas por el artículo 203.1, subapartados c), g) e i) en relación con el correlativo artículo 110 LC y el fundamento jurídico 7.A de la STC 149/1991; y el artículo 208, que transcribe el artículo 115 LC, sometido a interpretación por la STC 149/1991, en el fundamento jurídico 7.C).

Varios de los preceptos impugnados constituyen meras normas de organización, que deben interpretarse en el sentido de que el Estado se limita a distribuir entre sus órganos competencias de las que es titular para que se ejerzan únicamente en el ámbito territorial que les corresponde (STC 95/1984, FJ 4). Es el caso de los artículos 203.3, 204 (aps. 4 y 6), 205.3 y 206.4, párrafo primero. En relación con este último artículo hay que señalar que aunque su texto no se ve afectado por la declaración parcial de inconstitucionalidad del artículo 110.1 LC en la STC 149/1991 [FJ 7.A.a)], su interpretación y aplicación quedan limitadas decisivamente por la doctrina sentada entonces. Sin que ahora resulte procedente profundizar en el examen de los distintos títulos competenciales que menciona la Generalidad de Cataluña dada la ausencia de actos concretos de ejecución en su territorio de las numerosas competencias involucradas, pues este Tribunal no tiene necesidad de pronunciarse sobre conflictos que no se han producido (SSTC 95/1984, FJ 4, y 103/1989, 8 junio, FJ 1).

Que el artículo 204.5 incluya en las obras de creación, regeneración y recuperación de playas los trabajos de dragados que puedan ser necesarios no va más allá de complementar reglamentariamente la norma que en ejercicio de inequívocas competencias del Estado establece el artículo 111.1.b) LC [STC 149/1991, FJ 7.A.b)]. La previsión del artículo 205.2 es irreprochable, porque los estudios de detalle y los proyectos de delimitación del suelo urbano pueden

lícitamente ser incluidos entre los planes y normas de ordenación territorial o urbanística a que se refiere el artículo 112.a) LC, dado el indudable carácter ordenador que la legislación y la práctica les otorga. El artículo 209.3 merece un juicio idéntico al artículo 151 RC.

Finalmente, los apartados 4 y 5 del artículo 210 ofrecen un mero desarrollo complementario de lo dispuesto por el artículo 117 LC, que la STC 149/1991 [FJ 7.D.a)] no consideró inconstitucional, sin que pueda presumirse que las facultades de comunicar incumplimientos documentales que den lugar a interrupciones de los plazos van a sufrir un uso espureo por parte de la Administración del Estado, quedando en último término cualquier abuso que se pudiera cometer sometido a los controles administrativos, judiciales y políticos pertinentes.

8. Descartada ya la inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias 3.ª-4, 4.ª2 y 3, y 5.ª2 [FJ 2.e)], resta ahora por examinar la impugnación de las siguientes disposiciones transitorias y adicionales:

a) Disposiciones transitorias 7.ª, 8.ª, 9.ª y 11.3

Conviene señalar, en primer término, que el Abogado del Estado advierte que la impugnación por la Generalidad de Cataluña de algunos apartados de estas disposiciones transitorias no puede tener viabilidad procesal alguna al no haberse observado respecto de los mismos el requisito del requerimiento previo. Sin embargo, sí consta en el escrito (folio 11) por el que se formuló el preceptivo requerimiento la mención expresa a las disposiciones transitorias 7.ª2 y 3, 8.ª2-6, 9.ª2 y 3, y 11.3 del Reglamento, alegando que dichos preceptos invaden competencias urbanísticas de la Generalidad al reservar al Estado funciones claramente ejecutivas, aunque no es menos cierto que en la formalización de la demanda la Generalidad de Cataluña no menciona en el suplico la impugnación de los referidos preceptos, citando únicamente las disposiciones transitorias 7.ª1, 8.ª1, 9.ª1 y 11.2, que son reproducción literal de los apartados 1, 2, 3 y 6 de la disposición transitoria 3.ª de la Ley.

En cualquier caso, el reparo señalado no presenta mayor trascendencia por cuanto el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares suscita también conflicto respecto de las disposiciones transitorias 7.ª, 8.ª, 9.ª y 11 en su integridad, mientras que el Gobierno del País Vasco extiende la impugnación a las disposiciones transitorias 7.ª2 y 3, 8.ª2-6, 9.ª2 y 3, y 11.3. En todos los casos el alegato es genéricamente idéntico, consistente en que tales previsiones invaden y desconocen, por tanto, las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, litoral y urbanismo, sin olvidar que, de otra parte, aun cuando algunas de esas previsiones pudiesen ser consideradas materialmente como medioambientales, formalmente no pueden serlo dado su carácter reglamentario. Y, en todo caso, tales previsiones suprimen todo margen para su desarrollo y ejecución por las respectivas Comunidades Autónomas.

Pues bien, para resolver la cuestión planteada basta atenerse a los razonamientos ya expuestos con ocasión de la impugnación de la disposición transitoria 3.ª de la Ley (STC 149/1991, FJ 8.C), lo que conduce a desechar, sin necesidad ya de consideraciones más específicas, la pretendida infracción del orden constitucional de competencias que se imputan a los referidos preceptos.

b) Disposiciones transitorias 10, 12 y 13

La Disposición transitoria 10 reproduce literalmente lo dispuesto en la disposición transitoria 3.^a de la Ley, debiéndose reiterar lo ya dicho con ocasión de ésta (STC 149/1991, FJ 8.D), de manera que declarada la inconstitucionalidad del artículo 34 de la Ley la adecuación de la ordenación territorial y urbanística del litoral existente a la entrada en vigor de la Ley sólo habrá de producirse, en su caso, a las normas a que se refiere el artículo 22 de la Ley, sin que ello suponga menoscabo de las competencias autonómicas.

Y en cuanto a las disposiciones 12 y 13, que reproducen y desarrollan lo dispuesto en la disposición transitoria 4.^a, apartados 1 y 2, respectivamente, dado que el fundamento de las alegadas infracciones del orden constitucional de distribución de competencias coinciden plenamente con las imputaciones de inconstitucionalidad dirigidas contra la disposición transitoria 4.^a de la Ley, bastará estar a lo que ya se razonó en el fundamento jurídico 8.E de la STC 149/1991, de manera que la potestad autorizatoria atribuida a la Administración del Estado en el párrafo c) del apartado 1 de la disposición transitoria 13 corresponderá ejercitarla a los pertinentes órganos de las Comunidades Autónomas, lo que asimismo alcanza a la referencia que en el apartado 3 de esta disposición transitoria 13 se contienen, en relación a ese supuesto, al MOPU.

c) Disposición transitoria 14

Frente a la genérica impugnación que realizan el Gobierno Vasco y el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, baste atenderse a lo razonado con ocasión de la disposición transitoria 5.^a de la Ley en el fundamento jurídico 8.F de la STC 149/1991.

d) Disposición transitoria 18

El apartado 1 reproduce el apartado 1 de la disposición transitoria 7.^a de la Ley, por lo que debe estarse a lo que ya se dijo en el fundamento jurídico 8.G, siendo inconstitucional la referencia a la Administración del Estado, pues corresponderá exigir la autorización a la Administración urbanística competente. Ello mismo lleva a extender la declaración de inconstitucionalidad al inciso "el Servicio Periférico de Costas" del apartado 2 de esta disposición transitoria 18.

e) Disposición transitoria 20

En su apartado 1 reproduce lo dispuesto en el apartado 3 de la disposición transitoria 7.^a de la Ley, por lo que no cabe ahora sino dar por reiterado lo razonado en el fundamento jurídico 8-G *in fine* de la STC 149/1991.

Por lo demás, el apartado 2 es plenamente respetuoso con las competencias autonómicas en materia de urbanismo, pues, en todo caso, la justificación de la excepción a la reglas de que los paseos marítimos se localizarán fuera de la ribera del mar y serán peatonales queda remitido al correspondiente instrumento de planeamiento.

f) Disposición transitoria 23

Se impugna por la Generalidad de Cataluña únicamente en su inciso último, pero lo cierto es que, con independencia de que no se razona en forma alguna la impugnación, se trata de una norma temporal que por sí misma ninguna objeción desde la consideración del orden de distribución de competencias puede merecer.

g) Disposición transitoria 1.^a

En su apartado 1 se reproduce la disposición transitoria 3.^a3, por lo que no cabe sino reiterar lo ya declarado en el fundamento jurídico 9.B de la STC 149/1991.

De otra parte, correspondiendo al Estado el ejercicio del derecho de tanteo y retracto en este supuesto, nada cabe objetar a la concreción procedimental y orgánica de dicho ejercicio que se prevé en los apartados 2 y 3 de esta misma disposición transitoria 1.^a

9. Todo lo expuesto nos lleva derechamente a un fallo que estime parcialmente los conflictos de competencia de que aquí conocemos, sin sintonía con lo decidido en nuestra STC 149/1991. No tiene sentido declarar la inaplicabilidad de los preceptos del Reglamento de Costas que hemos juzgado incompatibles con el orden constitucional de competencias, a la vista de la unanimidad y el contenido de los Estatutos de Autonomía en esta materia y dado que aquéllos son mera reproducción o desarrollo, con rango reglamentario, de preceptos legales declarados nulos en la STC 149/1991 o bien incorporan una interpretación de la Ley de Costas inconciliable con la que fue mantenida en dicha sentencia constitucional. También procede subordinar la aplicabilidad de otros artículos del Reglamento de Costas a la interpretación exigida por la doctrina recogida en los fundamentos de esta misma sentencia indicados en el fallo.